

ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ: ДОСВІД КАНАДИ

Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення у сфері вищої освіти Канади. Встановлено, що політика у сфері вищої освіти є децентралізованою. Вищу освіту розглядають як ключову сферу державних інвестицій в економічний і соціальний розвиток країни. Виявлено відмінності між провінціями, а саме у сфері законодавчого забезпечення вищої освіти (університети діють відповідно до Закону про сектор вищої освіти, про університетську систему, регулюються окремими законами). Існують специфічні особливості бухгалтерського обліку у провінціях на основі урядового контролю за діяльністю університетів, що впливає на можливість університетів приймати фінансові рішення. З'ясовано, що у провінції Британська Колумбія університети не мають право брати позики, продавати активи, підписувати колективні договори, встановлювати заробітну плату керівному складу або відкривати нові академічні програми без схвалення Уряду. Уряди провінцій визначають розмір фінансової підтримки для закладу вищої освіти, прямо або опосередковано впливають або контролюють університетські рішення щодо рівня оплати навчання. Університетам дозволено збільшувати доходи шляхом стягнення значно більших зборів із іноземних студентів. Основними джерелами доходу канадських університетів є гранти Уряду та плата за навчання, але баланс між ними варіюється залежно від провінції. Розглянуто модель фінансування університетів у провінції Онтаріо. Модель містить три основних компоненти: Базове фінансування набору студентів через Базовий операційний грант (Basic Operating Grant), що має на меті забезпечити рівень стабільності та передбачуваності й дозволяє університетам здійснювати довгострокове планування; фінансування результатів діяльності базується на ключових показниках ефективності Key Performance Indicators (KPIs) (показник питомої ваги випускників, рівень зайнятості впродовж шести місяців і двох років після закінчення навчання); цільові гранти.

Ключові слова: інституційна автономія, Базовий операційний грант (Basic Operating Grant), гранти, джерела фінансування, модель фінансування, показники ефективності, субсидії, фінансова автономія університету, цільові гранти.

З 2014 року в Україні розпочато реформи у сфері вищої освіти, що спрямовані на забезпечення автономії університетів. За цих умов постає необхідність зміни моделі фінансування вищої освіти та управління фінансовими ресурсами закладів вищої освіти як на національному, так і на інституційному рівнях. З огляду на це вважаємо за потрібне проаналізувати досвід Канади, заклади вищої освіти якої мають значну автономію, у тому числі фінансову. Це надасть змогу краще зрозуміти особливості децентралізованого підходу у сфері вищої освіти та сформулювати механізми забезпечення фінансової автономії університетів в Україні.

В. Е. Hogan, Л. Д. Trotter на основі історичного аналізу дослідили стан академічної свободи у коледжах та інститутах двох провінцій Канади: Британської Колумбії та Онтаріо [1]. Питання фінансування державних університетів на основі стимулів / результатів, що містить результат-орієнтоване фінансування (performance-based funding) на національному рівні та бюджетування на основі стимулів (incentive-based budgeting) на інституційному рівні, розглянуто Daniel W. Lang [2], взаємозв'язок автономії та урядування університетів Канади досліджено J. Eastman, G. A. Jones, O. Bégin-Caouette, S. X. Li, C. Noumi, C. Trotter [3].

Дослідники переважно акцентували увагу на інституційній автономії та урядуванні у вищій освіті, а питання фінансової автономії університетів залишається недостатньо розкритим.

Мета статті – проаналізувати стан та передумови забезпечення фінансової автономії університетів Канади.

Питання у сфері освіти Канади визначено документом під назвою «Constitution Act 1867 (the British North America Act) (Конституційним актом 1867 року про Британську Північну Америку) [4], де проголошено створення Канадської конфедерації. У Конституційному акті зазначено: «у кожній і для кожної провінції законодавство може у винятковому порядку видавати закони стосовно сфери освіти» [5, с. 31]. Цей акт започаткував децентралізовану систему освіти у Канаді. Отже, відсутність єдиної системи освіти зумовлена історичними особливостями.

Розділяємо позицію G. A. Jones, який у праці «An introduction to higher education in Canada» (Огляд вищої освіти у Канаді) [6] 2014 р. зазначив, що у Канаді «не існує національної «системи», національного міністерства з вищої освіти, національної політики вищої освіти та національних механізмів оцінки якості чи акредитації для закладів вищої освіти. Політика у сфері вищої освіти є значно децентралізованою. Це країна з високим рівнем освіти, а також низкою провідних дослідницьких університетів» [6, с. 1].

Вищу освіту розглядають як ключову сферу державних інвестицій в економічний і соціальний розвиток країни. Налічують близько 90 університетів, більшість з яких є публічними (public) університетами. G. A. Jones зазначає, що «це не державні юридичні особи, а приватні некомерційні інституції, які отримують урядове фінансування і мають більш широке суспільне призначення» [6, с. 13].

J. Eastman, G. A. Jones та інші у дослідженні «Provincial Oversight and University Autonomy» (Нагляд та університетська автономія у провінціях) [3] вказували, що університети у п'яти провінціях відрізнялися в історичному контексті, оскільки заснування університетів відображало закономірності у поселенні та колоні-

зації Канади. Загалом перші університети на Сході Канади були старші, пов'язані із церквами та історично приватні; університети провінцій Британська Колумбія та Альберта навпаки були створені державою як світські, державні установи.

У провінціях існують деякі відмінності: «у провінції Нова Шотландія університети є автономними. Уряд провінції Альберта розглядав систему закладів вищої освіти і координаційних органів (Campus Alberta) як частину державного сектору. Система вищої освіти провінції Квебек має мережу університетів поряд з університетами, створеними на основі статуту (charter)» [3, с. 67].

Між провінціями є відмінності щодо того, чи діють університети відповідно до Закону про сектор вищої освіти (Альберта), про університетську систему (Британська Колумбія), регулюються окремими законами (Онтаріо, Нова Шотландія) або на підставі університетської системи і окремих законів (Квебек). Існування окремого законодавчого акту створює іншу динаміку у відносинах між університетом і Урядом, ніж за наявності колективних актів. У дослідженні зазначено, що «університети, які діють відповідно до колективних актів зазвичай піддаються законодавчим змінам сектору у цілому або таким, що призначені для урегулювання ситуації в інших закладах (університетах) із своїми власними актами, мають дещо більший контроль над своїм врядуванням» [3, с. 70].

Наступною відмінністю є особливості бухгалтерського обліку у провінціях залежно від того, чи здійснювали уряди контроль за діяльністю університетів, і чи відносилися університети до органів державної звітності (government reporting entity – GRE), до яких відносять агентства, ради, комісії, державні корпорації, некомерційні організації. Рада з бухгалтерського обліку у державному секторі Канади (Public Sector Accounting Board – PSAB) встановлює загальноприйняті принципи бухгалтерського обліку, що передбачає використання стандартів для визначення, які організації є чи не є суб'єктом господарювання, що звітує.

У Квебеку університети не належали до органів державної звітності (GRE), тоді як Université du Quebec (UQ) належав до GRE. Оскільки університети у Британській Колумбії та Альберті належали до органів державної звітності GRE, вони мали обмежений контроль за своїми фінансами та здатність реагувати на інші потреби (наприклад, позичати гроші на будівництво інфраструктури або житлових будинків), ніж університети в Новій Шотландії та Онтаріо. Хоча статутні (charter) університети Квебеку перебували поза межами GRE, вони були зобов'язані згідно з законодавством отримати схвалення органів влади провінції для реалізації великих інфраструктурних проєктів.

У провінції Британська Колумбія університети не мають право брати позики, продавати активи, підписувати колективні договори, встановлювати заробітну плату керівному складу або відкривати нові академічні програми без схвалення Уряду. У Британській Колумбії та Альберті одним із чинників, що сприяли посиленню регулювання, була належність закладу до органу державної звітності GRE.

Загалом університети в Новій Шотландії та Онтаріо виявилися більш незалежними від Уряду, ніж на Заході Канади (наприклад, вони мали окремі акти, а не загальний акт; пропорційно менше членів рад, призначених Урядом на ці посади; не належать до GRE, отримують відносно низьку частку їх загального доходу від провінції).

Щодо моделі фінансування, основними джерелами доходу канадських університетів є гранти Уряду та плата за навчання, але баланс між цими двома джерелами доходів варіюється залежно від провінції і різко змінився за останні кілька десятиліть. У більшості провінцій ці джерела надходжень контролюються Урядом. Уряди провінцій визначають розмір фінансової підтримки, яку надаватимуть закладу вищої освіти, прямо або опосередковано впливають або контролюють університетські рішення щодо рівня оплати навчання.

Політика щодо оплати навчання є різною у провінціях. Зокрема, у провінції Квебек рівень оплати навчання найнижчий у Канаді, а ініціатива Уряду провінції щодо суттєвого збільшення розміру оплати навчання призвела до студентських протестів у 2012 р. У провінції Онтаріо впродовж 2006–2012 рр. університетам дозволено збільшувати плату за навчання до 4,5% для національних студентів. Також дозволено збільшення вартості навчання максимально на 8% у професійних програмах, таких як право, медицина та інжиніринг.

У 2013 році уряд провінції Онтаріо анонсував нові правила щодо оплати навчання, які діяли з 2013–2014 по 2016–2017 роки. У грудні 2016 року уряд розширив ці рамки на додаткові два роки до 2018–2019 років. Згідно з новими правилами університетам дозволено збільшувати рівень оплати навчання до 3% для вітчизняних студентів, які навчаються на більшості програм (раніше до 5%). У січні 2019 року Уряд провінції оголосив про зниження на 10% рівня оплати навчання для національних студентів, починаючи з 2019–2020 років, і заморозив цей рівень на 2020–2021 роки. Зниження плати за навчання поширюється на національних студентів, які навчаються на всіх програмах, що фінансуються через операційний грант провінції (бакалавр, магістр, докторські програми). Оплата навчання міжнародних студентів не є регульованою.

Іншим основним джерелом доходів закладів вищої освіти є операційні гранти Уряду провінції у вигляді субсидій. Механізм, що використовується для визначення цих грантів, залежить від провінції, але зазвичай існує зв'язок між грантами та показником набору студентів (наприклад, в Онтаріо та Британській Колумбії) або неявний взаємозв'язок на основі історичних асигнувань.

Враховуючи контроль за рівнем оплати навчання та скороченням урядового фінансування, більшість університетів шукають шляхи скорочення витрат і нові джерела доходів. Одним з таких джерел доходів є набір іноземних студентів. Хоча уряди жорстко контролюють плату за навчання для національних студентів, вони

надають університетам гнучкість для збільшення доходів шляхом стягнення значно більших зборів з іноземних студентів.

Розглянемо модель фінансування університетів у провінції Онтаріо. Роль Уряду провінції Онтаріо полягає у наданні грантів та регулюванні рівня оплати навчання для національних студентів. Уряд провінції надає фінансові ресурси для фінансової підтримки студентів, досліджень та інфраструктури.

Модель фінансування університетів у провінції Онтаріо складається із трьох основних компонентів [7, с. 9]:

1. Базове фінансування набору студентів через Базовий операційний грант (Basic Operating Grant), що має на меті забезпечити рівень стабільності та передбачуваності й дозволяє університетам здійснювати довгострокове планування. Такі види грантів, як Undergraduate Accessibility Grant, Graduate Expansion Grants, Medical та Nursing Related Grants, підтримують нові навчальні програми та зростання кількості студентів. Базовий операційний грант (Basic Operating Grant, BOG) розподіляється на основі Базового операційного доходу (Basic Operating Income, BOI) для всіх університетів, що є сумою операційних грантів, що надаються Урядом, та відповідних стандартних фінансових внесків студентів (Standard Fees).

2. Фінансування результатів діяльності базується на ключових показниках ефективності Key Performance Indicators (KPIs) (показник питомої ваги випускників, рівень зайнятості впродовж шести місяців і двох років після закінчення навчання) та поданні річних звітів про досягнення результатів. Після того, як звіти підготовлені та подані, розподіл фінансування для закладів визначається на основі його внеску у загальний показник набору студентів.

3. Цільові гранти, які забезпечують додаткове фінансування для задоволення потреб студентів та закладів.

Слід зазначити, що за деякими винятками університети мають повну фідучіарну відповідальність за те, як операційні гранти витрачаються в університеті. За іншими грантами, крім Базового операційного гранту, університети зобов'язані подавати звіти про використання фінансових ресурсів.

У документі «2019 Ontario Budget» [8, с. 187] (Бюджет провінції Онтаріо на 2019 р.) відповідно до Угоди «Strategic Mandate Agreement 2020–2025, SMA3» (Стратегічна мандатна угода на 2020–2025 рр.) заплановано збільшити частку фінансування університетів провінції, що пов'язане з показниками результативності. Починаючи з 2021 року частка фінансування через Базовий операційний грант зросте з 10% до 25%. Додаткове фінансування на основі диференційованого гранту зростатиме щорічно до досягнення рівня 60% у 2025 році (у перший рік передбачено зростання частки результат-орієнтованого фінансування до 25%, впродовж наступних 3-х років – щорічно на 10% та на 5% за останній рік). Відповідно, до SMA3 розподіл обсягу фінансування за Диференційованим грантом здійснюватиметься на основі відповідності цільових показників закладів вищої освіти 10 визначеним в Угоді показникам результативності, що узгоджуються із урядовими пріоритетами. Інституції матимуть можливість зважувати показники, які найкраще відображають їх диференційовані стратегічні цілі та будуть вимірюватись відповідно до їх інституційних цілей на основі історичних показників.

Висновки. Система вищої освіти Канади є децентралізованою і диференційованою за провінціями. Диференціація зумовлена історичними умовами, відмінностями у законодавчому забезпеченні вищої освіти, особливостями бухгалтерського обліку в частині контролю Уряду за діяльністю університетів, моделі фінансування та політики щодо оплати навчання. Ще однією особливістю є запровадження у моделі урядового фінансування університетів елементу результат-орієнтованого фінансування та подальше збільшення його частки. Запровадження інструменту Strategic Mandate Agreements (SMAs) сприятиме посиленню фінансової автономії університетів, основними джерелами доходу яких є гранти Уряду та плата за навчання, що варіюється залежно від провінції.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо в аналізі успішного досвіду високорозвинених країн, зокрема США, щодо запровадження механізмів розширення фінансової автономії університетів.

Використана література:

1. Hogan B.E. & Trotter L.D. (2013). Academic freedom in Canadian higher education: Universities, colleges, and institutes were not created equal. *Canadian Journal of Higher Education / Revue canadienne d'enseignement supérieur*. Volume 43, No. 2, 2013, 68–84.
2. Daniel W. Lang (2016). Incentive Funding Meets Incentive-Based Budgeting: Can They Coexist? *Canadian Journal of Higher Education / Revue canadienne d'enseignement supérieur*. Volume 46, No. 4, 2016, 1–22.
3. Eastman, J., Jones, G. A., Bégin-Caouette, O., Li, S. X., Noumi, C., & Trottier, C. (2018). Provincial Oversight and University Autonomy. *Canadian Journal of Higher Education/Revue canadienne d'enseignement supérieur*. Volume 48, No. 3, 2018, 65–81. URL: <http://journals.sfu.ca/cjhe/index.php/cjhe/article/view/188165/186275>.
4. Ontario (1980). British North America Act, 1867, Ontario: Revised Statutes: Vol. 1980: Iss. 9, Article 8. Available at: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=2132&context=rso>.
5. Department of Justice Canada. A Consolidation of The Constitution Acts 1867 to 1982. URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/pdf/const_e.pdf.
6. Jones, G.A. (2014). An introduction to higher education in Canada. In K. M. Joshi and Saeed Paivandi (eds.), Higher education across nations (vol. 1, pp. 1–38). Delhi: B. R. Publishing. URL: https://www.researchgate.net/publication/268512684_An_Introduction_to_Higher_Education_in_Canada.
7. Ministry of Training, Colleges and Universities (2015). University Funding Model Reform Consultation Paper. URL: http://www.tcu.gov.on.ca/pepg/audiences/universities/uff/uff_ConsultationPaper.pdf.
8. Fedeli, V. (2019). Ontario Budget: Protecting What Matters Most. URL: <http://budget.ontario.ca/pdf/2019/2019-ontario-budget-en.pdf>.

References:

1. Hogan, B.E. & Trotter, L.D. (2013). Academic freedom in Canadian higher education: Universities, colleges, and institutes were not created equal. *Canadian Journal of Higher Education / Revue canadienne d'enseignement supérieur*. Volume 43, No. 2, 2013, 68–84.
2. Daniel, W. Lang (2016). Incentive Funding Meets Incentive-Based Budgeting: Can They Coexist? *Canadian Journal of Higher Education / Revue canadienne d'enseignement supérieur*. Volume 46, No. 4, 2016, 1–22.
3. Eastman, J., Jones, G.A., Bégin-Caouette, O., Li, S. X., Noumi, C., & Trotter, C. (2018). Provincial Oversight and University Autonomy. *Canadian Journal of Higher Education/Revue canadienne d'enseignement supérieur*. Volume 48, No. 3, 2018, 65–81. URL: <http://journals.sfu.ca/cjhe/index.php/cjhe/article/view/188165/186275>.
4. Ontario (1980). British North America Act, 1867, Ontario: Revised Statutes. Vol. 1980: Iss. 9, Article 8. Available at: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=2132&context=rso>.
5. Department of Justice Canada. A Consolidation of The Constitution Acts 1867 to 1982. URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/pdf/const_e.pdf.
6. Jones, G.A. (2014). An introduction to higher education in Canada. In K. M. Joshi and Paivandi S. (eds.), *Higher education across nations* (vol. 1, pp. 1–38). Delhi: B.R. Publishing. URL: https://www.researchgate.net/publication/268512684_An_Introduction_to_Higher_Education_in_Canada.
7. Ministry of Training, Colleges and Universities (2015). University Funding Model Reform Consultation Paper. URL: http://www.tcu.gov.on.ca/pepg/audiences/universities/uff/uff_ConsultationPaper.pdf.
8. Fedeli, V. (2019). Ontario Budget: Protecting What Matters Most. URL: <http://budget.ontario.ca/pdf/2019/2019-ontario-budget-en.pdf>.

Vlasova I. V. University financial autonomy: case of Canada

The analysis of legislative support of higher education of Canada is carried out. It was defined, that higher education policy is decentralized. Higher education is seen as a key area of public investment in the economic and social development of the country. Differences between provinces in the area of legislative support of higher education are identified. They are universities operate in accordance with the Law on the Higher Education Sector, the University System, and they are regulated by separate laws. There are specific features of accounting in the provinces based on government control over the activities of universities, which affects the ability of universities to make financial decisions. It was defined, that universities in province British Columbia are not allowed to borrow, sell assets, sign collective agreements, set salaries to administrative staff, or open new academic programs without government approval. Provincial governments determine the amount of financial support for a higher education institution, directly or indirectly influence or control university decisions regarding tuition rates. Universities are allowed to increase revenue by charging much higher fees for international students. Government grants and tuition fees are the main sources of income for Canadian universities, but the balance varies between provinces. The funding model for universities in Ontario has been investigated. This model include three main components. They are Basic funding of student enrollment through a Basic Operating Grant, which aims to provide stability and predictability and enable universities to make long term planning; performance-based funding is based on the Key Performance Indicators (KPIs) (graduates, employment rate for six months and two years after graduation); targeted grants.

Key words: institutional autonomy; Basic Operating Grant; grants; sources of financing; funding model; performance indicators; subsidies; financial autonomy of the university; targeted grants.

УДК 378.347.156

DOI <https://doi.org/10.31392/2311-5491/2019-70.10>

Волошин В. Д.

**ДО ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНОГО ЗМІСТУ ВОГНЕВОЇ ПІДГОТОВКИ
ТА ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ МАЙБУТНІХ ОФІЦЕРІВ-ПРИКОРДОННИКІВ**

Стаття присвячена проблемі професійної підготовки майбутніх офіцерів Державної прикордонної служби України, зокрема таким її різновидам, як вогнева підготовка та особиста безпека. Проаналізовано стан актуальності згаданої проблеми. Застосовано діалектичний підхід до визначення суперечностей з метою розв'язання цього питання. Також проаналізовано наукову літературу, зокрема педагогічні праці вчених, які вивчали проблеми як вищої військової освіти, так і освіти для цивільної молоді з метою визначення основних шляхів підвищення якості професійної підготовки у педагогіці. Виокремлено ключові шляхи реалізації вогневої підготовки та особистої безпеки майбутніх офіцерів-прикордонників: дотримання принципу інтегративності вогневої, правової та психологічної підготовки; інтенсифікація процесу запровадження інновацій педагогічної теорії та практики; актуалізація позитивного усвідомлення професійної підготовки майбутніми офіцерами-прикордонниками як особистісно-професійного явища; проектування системи інформаційного та технологічного супроводу вогневої підготовки та особистої безпеки майбутніх офіцерів-прикордонників. Розкрито зміст кожного поданого вище шляху реалізації вогневої підготовки та особистої безпеки. У зв'язку із цим проаналізовано зміст таких категорій, як психологічна підготовка, правова підготовка, система інформаційного супроводу, мотиваційна сфера особистості, підготовка представників науково-педагогічного складу. Сформульовано висновки проведеного дослідження. На підтвердження актуальності представленої у статті