



Отримано: 12 вересня 2020 р.

Прорецензовано: 19 вересня 2020 р.

Прийнято до друку: 22 вересня 2020 р.

e-mail: liutyi@knu.ua

g.polianovskyi@gmail.com

DOI: 10.25264/2311-5149-2020-18(46)-68-78

Лютий І. О., Білявська О. Б., Полянський Г. А. Фінансова автономія університетів: історичний огляд та міжнародний досвід. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»* : науковий журнал. Острог : Вид-во НаУОА, вересень 2020. № 18(46). С. 68–78.

УДК: УДК 378.014.543.1

JEL-класифікація: H52, I22

Лютий Ігор Олексійович,*професор, доктор економічних наук Київського національного університету імені Тараса Шевченка***Білявська Ольга Борисівна,***начальник планово-фінансового відділу Київського національного університету імені Тараса Шевченка***Полянський Гліб Аркадійович,***аспірант 2-го року навчання Київського національного університету імені Тараса Шевченка***ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ:
ІСТОРИЧНИЙ ОГЛЯД ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

У статті здійснено історичний аналіз розвитку поняття фінансової автономії університетів, зазначено та проаналізовано основні міжнародні документи, які пов'язані із цією дефініцією, виокремлено основні елементи фінансової автономії, а також досліджено міжнародний досвід щодо надання та подальшого розвитку фінансової автономії у секторі вищої освіти. Це дозволило виявити основні проблеми фінансової автономії в українському контексті та розробити відповідні рекомендації щодо розвитку фінансової автономії університетів в Україні, включаючи вже існуючу європейську методологічну основу. У статті використовувалися методи наукового пізнання, системного аналізу та методи порівняльного аналізу. Методологічною основою дослідження стали історичний базис та сучасні тренди у науковій літературі аналізу фінансової автономії університетів.

Ключові слова: фінансова автономія, диверсифікація, фінансування університетів, сектор вищої освіти.

Лютий Игорь Алексеевич,*профессор, доктор экономических наук Киевского национального университета имени Тараса Шевченко***Белявская Ольга Борисовна,***начальник планово-финансового отдела Киевского национального университета имени Тараса Шевченко***Полянковский Глеб Аркадьевич,***аспирант 2-го года обучения Киевского национального университета имени Тараса Шевченко***ФИНАНСОВАЯ АВТОНОМИЯ УНИВЕРСИТЕТОВ:
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ**

В статье проведен исторический анализ развития понятия финансовой автономии университетов, указаны и проанализированы основные международные документы, связанные с этой дефиницией, выделены основные элементы финансовой автономии, а также исследован международный опыт по предоставлению и дальнейшему развитию финансовой автономии в секторе высшего образования. Это позволило выявить основные проблемы финансовой автономии в украинском контексте и разработать соответствующие рекомендации по развитию финансовой автономии университетов в Украине, включая уже существующую европейскую методологическую основу. В этой статье использовались методы научного познания, системного анализа и методы сравнительного анализа. Методологической основой исследования выступили исторический базис и современные тренды в научной литературе анализа финансовой автономии университетов.

Ключевые слова: финансовая автономия, диверсификация, финансирование университетов, сектор высшего образования.

Ihor Liutyi,*Professor, doctor of sciences in economics Taras Shevchenko National University of Kyiv***Olga Beliauskaiya,***Head of Planning and Finance Department Taras Shevchenko National University of Kyiv***Hlib Polianovskyi,***2nd year PhD student Taras Shevchenko National University of Kyiv***FINANCIAL AUTONOMY OF UNIVERSITIES:
A HISTORICAL OVERVIEW AND INTERNATIONAL EXPERIENCE**



The article provides a historical analysis of the universities financial autonomy concept development, identifies and analyzes the main international documents related to this definition, highlights the main elements of financial autonomy, and examines international experience in the further development of financial autonomy in the higher education sector. It in turn allows to identify the main problems of financial autonomy in the Ukrainian context and develop appropriate recommendations for the development of financial autonomy of universities in Ukraine, including the already existing European methodological framework. This article applies the methods of scientific knowledge, systematic analysis and methods of comparative analysis. The methodological background of the study is the historical basis and modern trends in the scientific literature on the analysis of the financial autonomy of universities.

Keywords: financial autonomy, diversification, university funding, higher education sector.

Постановка проблеми. У період розвитку технологій та інновацій, переходу суспільного розвитку до економіки знань та інтеграції України в європейський простір розвиток сектору вищої освіти України відіграє невід’ємну роль у цих процесах. Під впливом нового публічного менеджменту (New Public Management) університети все більш стикаються з поняттям конкуренції, використання ринкових методів та механізмів управління організацією. Багато міжнародних та європейських нормативно-правових актів наголошують, що важливим елементом розвитку закладів вищої освіти (ЗВО) в сучасних умовах є можливість самостійно приймати рішення щодо їх діяльності, включаючи розподіл наданих їм фінансових ресурсів, диверсифікацію власних джерел надходжень, можливості розпоряджатися власним майном тощо. В Україні ситуація з фінансовою автономією університетів є неоднозначною. З одного боку, в Україні ЗВО мають значну свободу щодо збору плати за навчання від студентів, а з іншого боку – існує багато обмежень щодо розподілу фінансових ресурсів, здатності утримувати надлишок та позичати гроші. Система управління фінансовими ресурсами в українських університетах часто піддається надто обтяжливій бюрократії та обмежує ефективне використання фінансових ресурсів [1]. Окрім цього, часто виникає проблема у розриві між формальною автономією та реальною можливістю університетів самостійно приймати рішення щодо своєї діяльності. Виходячи із цього, важливо проаналізувати історичне підґрунтя та міжнародний досвід щодо забезпечення фінансової автономії університетів та використати існуючий досвід в українському контексті. У цій статті використовувалися методи наукового пізнання, системного аналізу та методи порівняльного аналізу. Методологічною основою дослідження стали історичний базис та сучасні тренди у науковій літературі аналізу фінансової автономії університетів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням висвітлення різних дефініції університетської автономії займалася К. Йокояма, яка дослідила історичну зміну визначення університетської автономії в Англії та Японії [2]. М. Стаховяк-Кудла та Я. Кудла у своїй публікації досліджують фінансові відносини та диверсифікацію надходжень, узагальнюючи європейський досвід [3]. Г. Поляновський та І. Лютий у своєму дослідженні проаналізували існуючі моделі фінансування сектору вищої освіти та розглянули, як саме університети реагують на їх зміну [4]. Не менш важливим є дослідження Г. Поляновського, Т. Зато-нацької та І. Лютого, де автори наголошують на важливості використання більш інноваційних підходів у навчанні та управлінні університетом у період підвищення конкуренції в секторі вищої освіти [5]. У статті Т. Естермана розглядаються питання автономії університетів у Європі та країнах проекту Tempus ATHENA, який має сприяти розвитку, реформуванню та модернізації систем вищої освіти у Вірменії, Молдові та Україні [1].

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є історичний аналіз фінансової автономії університетів, виявлення основних компонентів, які пов’язані з нею, та аналіз міжнародного досвіду щодо забезпечення фінансової автономії в секторі вищої освіти, який можна застосувати в українському контексті.

Виклад основного матеріалу. Історія європейських університетів бере свій початок з XI–XII ст., коли було засновано перші університети як організації студентів та майстрів – спочатку у м. Болонья, пізніше Паризький, Оксфордський, Кембриджський. На той час університети мали право самостійно керувати своєю діяльністю за умови, що вони не навчали ні атеїзму, ні ересі, тобто існувала цензура. Студенти та майстри разом обирали ректорів, майстри мали змогу самостійно затверджувати програми та методи навчання. Ціна за незалежність – університети мали фінансувати себе самостійно. На початку студенти, щоб компенсувати працю вчителів, збирали гроші (collectio) у вигляді пожертвувань [2]. Потім поступово пожертвування перетворилося на реальну заробітну плату майстрів. Проте студенти не завжди брали участь у зборі грошей, так як їм не вистачало узгодженості, тому муніципалітети повинні були втручатися в механізми фінансового забезпечення закладів вищої освіти, щоб забезпечити безперервність навчання.

У період розвитку європейської політики у 1158 р. Федеріко I Барбароса оприлюднює конституцію (Constitutio Habita), якою закріплювалось, що кожна школа, утворена як окрема організація (студентів) під керівництвом майстра (dominus), компенсує свою діяльність за рахунок зборів від студентів [2]. У той час монархічна влада брала на себе зобов’язання захищати студентів, які подорожують світом з метою



накопичення знань, від втручання будь-якого політичного впливу. За законом університет стає місцем, де дослідження розвиваються вільно, незалежно від будь-якої іншої влади.

Важливе значення для автономії університетів мала прийнята у 1231 р. папська булла «*Parens scientiarum*», що стала своєрідною «Великою хартією» Паризького університету [3]. Вона давала право цьому закладу встановлювати свій статут та затверджувати правила, навчальні плани і вимоги до іспитів. Крім цього, вже тоді з'явилася система порівняння складених екзаменів та їх перезарахування. З часом університет був визнаний як окрема організація, яка має відповідні права та автономію. Пізніше привілеї та внутрішню автономію отримали й інші університети.

В умовах децентралізованої політичної структури європейського Середньовіччя, місцева влада – невеликі князі та міста – намагалися впливати на університети. Ворожість міської влади і церкви спонукали викладачів та студентів об'єднуватися з метою взаємодопомоги та боротьби за свої права. Так виник принцип академічного судочинства. Він дозволяв університетам мати певний суверенітет відносно місцевої влади та можновладців і водночас залишатися лояльними до монарха і/чи Папи [3]. Цей принцип зберігався і в період Реформації, коли протестантські князі засновували свої університети у невеликих провінційних містах.

Також цікаво, що у часи Середньовіччя університети були зацікавлені у навчанні дітей аристократів, тому що це підвищувало їх авторитет і збільшувало фінансові надходження. При цьому студенти повинні були оплачувати різні послуги університетів, такі як: зарахування, екзамени, церемонії закінчення тощо. Адміністрація враховувала звичку вихідців з багатих сімей до комфорту й розкоші, що збільшувало вартість таких послуг. На їхнє прохання під час вивчення певних предметів могли більше уваги приділяти окремим темам [6].

На фінансову автономію у Північній Америці свого часу значно вплинув Закон Морріл (1862 р.), який надав кожному американському регіону земельні ділянки, з яких можна було фінансувати нові школи. Багато «землегрантових коледжів» виникли завдяки цьому акту: Массачусетський технологічний інститут, Корнельський університет і державні університети Іллінойса, Вісконсіна і Міннесоти.

У той період у Німецькій імперії налічувалось вже близько 30 університетів. Цікаво, що місцеві суверени, особливо протестанти, прагнули підвищити престиж своїх університетів, організовуючи бібліотеки і кабінети природознавства, залучаючи до роботи нових професорів, послаблюючи цензуру і відкриваючи шлях ідеям Просвітництва. На той час європейські університети мали власний суд, звільнялися від податків, проте не мали права займатися комерцією [6].

У XIX ст. внаслідок реорганізацій та секуляризації у Італії (1870 р.), Іспанії (1876 р.) та Франції (1896 р.) університети стали переважно державними. Це відкрило можливості для навчання представникам інших соціальних груп, які раніше не могли отримати вищу освіту: «Якщо у ранньому Новому часі студент вважався привілейованою молодою людиною, то на початку XX ст. студенти стали соціально слабкою групою, яка потребувала особливої підтримки до початку вступу у професійне життя» [6, с. 30].

Таким чином, можна відзначити, що автономія як один із найважливіших елементів розвитку університетів виникла ще у часи Середньовіччя одночасно із зародженням перших університетів, але вона була обмежена по причині залежності університетів від студентських внесків чи державного фінансування. Тобто на той час не існувало диверсифікації фінансових надходжень університетів, яка надала б університетам більшої свободи стосовно управлінням власною діяльністю. Крім цього, автономію обмежували релігійні та політичні чинники, як зазначалося раніше. Фінансова залежність університетів від держави, церкви, засновників та студентів впливала на організацію діяльності університетів та якість освіти.

Першим закладом вищої освіти на території України була Острозька слов'яно-греко-латинська академія, заснована у 1578 р. князем Острозьким, який давав індивідуальне забезпечення для викладачів академії, членів гуртка, письменників та друкарів, та разом з племінницею княжною Гальшкою Острозькою виділяли кошти на будівництво приміщень, організацію навчання та друкування, забезпечення папером та ін.

Іншим прикладом є Києво-Могилянська колегія (відома за назвою Київська академія), яка утворилася з об'єднаних Лаврської школи (Києво-Печерської лаври), заснованої П. Могилою, та Київської, створеної Київським братством. Щодо господарської діяльності у Київській академії в «Акті Київського братства» [7] зазначено, що «прибутки церковні, ґрунти, городи, сади і всілякі надання, які уже надані, так і ті, що мають на потім надатися від будь-кого, тільки на ту вище згадану церкву Братську Київську, на монастиря, школу та на вчителів, котрі в них працюють, були обернені та вживані». Таким чином, в Україні, як і в Європі на той час, перші університети створювались при церквах та монастирях або за допомогою індивідуальних внесків. Університети були фінансово залежні від їх фундаторів. Також автономія була обмежена релігійними чинниками.



У складі Російської імперії були створені імператорськими указами Харківський імператорський університет (1804 р.), Київський університет Св. Володимира (1834 р.) та Новоросійський імператорський університет (1865 р.) за кошти дворянства та міської влади. Відповідно до статуту царського уряду від 1804 р., який був укладений за системою автономії німецьких університетів, Рада професорів вирішувала практично всі справи університетського життя: обирала ректора, деканів, професорів, присуджувала і видавала докторські дипломи тощо. Фінансування університетів більше ніж на 75 % здійснювалося із державної скарбниці. Так, наприклад, у 1838 р. «57 з 267 студентів перебували на державному утриманні, ще 40 відносилися до категорії «недостатніх студентів», що загалом становило близько 36 % від усієї кількості студентства університету св. Володимира» [8, с. 118]. Отже, у той час університети мали переважно державне фінансування, і це безпосередньо впливало на те, у якому напрямку вони будуть розвиватися.

Зміни у суспільному житті кін. XIX – поч. XX ст. призводили до реорганізацій університетів, виникнення нових закладів вищої освіти. Так, боротьба за права жінок та від'їзд багатьох дівчат на навчання за кордон змусило уряд відкрити у Києві вищі жіночі курси (ВЖК), відомі як «Жіночий університет Св. Ольги» – заклад, який надавав освіту, наближену до вищої, але не гарантував після його закінчення жодних прав, пов'язаних з вищою освітою. Це був приватний заклад, «що позбавляло його урядової підтримки (перш за все фінансової), надавало невизначеного статусу та полегшувало нагляд за ним». [9, с. 191] Суворіші, ніж до університету, правила прийому, висока плата за навчання та безправність випускних свідоцтв призводили до того, що кількість жінок, які полишали курси, не завершивши навчання, була значною. Серед вступників 1878 р. завершили навчання лише 24 % [9]. У зв'язку з цим Педагогічна рада курсів прийняла рішення щодо звільнення від сплати за слухання лекцій 10 % незабезпечених, але успішних у навчанні слухачок, а Опікунський комітет здійснював сплати за слухання лекцій та видавав позики, так що різними видами допомоги постійно користувалися до третини слухачок. Матеріальною запорукою курсів була допомога доброчинців, які передавали на їх користь будинки і садиби, а також доброчинні пожертви, які на 1906 р. становили близько 36 тис. рублів [6]. Викладацький склад становили в більшості професори та приват-доценти університету Св. Володимира. Після розгляду навчальних програм циркуляром МНО від 21 березня 1913 р. київські ВЖК разом з петербурзькими та московськими були визнані цілком відповідними за змістом навчання імператорським російським університетам [9].

Політика радянської влади щодо скасування плати за навчання та відмова в оплаті праці професорам, котрі працювали одночасно в кількох ЗВО, за відсутності достатнього та регулярного державного фінансування призводила до реорганізацій ЗВО або їх закриття. За часів адміністративно-командної економіки радянські ЗВО були інституційно одноманітними: адміністрування «зверху-вниз» на принципі єдиноначальства; була відсутня не лише фінансова, а й академічна автономія університетів.

У той же час наприкінці XIX – до середини XX ст. Велика Британія і Франція створили університети у багатьох своїх колоніях в Азії та Африці. Більшість незалежних країн, що вийшли з цих колоній у середині XX ст., розвивали свої університети подібно до європейських або американських моделей, часто за великої технічної та економічної допомоги колишніх колонізаторів, промислово розвинених країн та міжнародних організацій.

Усвідомлюючи роль університетів у суспільстві, що змінюється з часом і стає усе більш глобалізованою, у 1988 р. ректори 430 університетів підписали Велику хартію університетів (Magna Charta Universitatum) [10], яка створила базис для діяльності університетів незалежно від їх організації, визначила поняття самостійності, що передбачає моральну і інтелектуальну незалежність дослідницької і викладацької діяльності від будь-якої політичної й економічної влади. Це дало поштовх визнавати автономію університетів та формувати нормативно-правові акти щодо освітньої діяльності з урахуванням основоположних принципів діяльності університетів – самостійності та незалежності. На сьогодні цей документ вже підписали 889 університетів з 88 країн світу, у тому числі 79 українські університети [10].

У той же час шістдесят восьма Генеральна асамблея Всесвітньої університетської організації, беручи до уваги велику кількість міжнародних стандартів у сфері прав людини, які були прийняті ООН та іншими всесвітніми і міжнародними організаціями, дала поштовх для створення багатьох міжнародних документів: «Всесвітньої декларації прав людини», міжнародного договору «Про економічні, соціальні та культурні права», міжнародного договору «Про громадянські та політичні права», угоди ЮНЕСКО «Проти дискримінацію в освіті», Лімської декларації «Про академічну свободу і автономію закладів вищої освіти» [11].

У Лімській декларації було визначено, що «правом на освіту можна повністю користуватися лише в атмосфері академічної свободи та автономії закладів вищої освіти» [11]. Доповненням є те, що у декларації було встановлено дефініції «академічна свобода», «автономія» і при цьому було наголошено, що «використання академічної свободи та автономії не є предметом для обмежень» [11]. При цьому автономія



ЗВО в декларації «Про академічну свободу і автономію закладів вищої освіти» обумовлюється такими чинниками:

- моральними: ЗВО освіти мають дотримуватися економічних, соціальних, культурних, громадських і політичних прав людини та запобігати використанню науки на шкоду цим правам; бути солідарними (морально або матеріально) із усіма іншими закладами та окремими членами академічної спільноти; запобігати науковій і технологічній залежності, сприяти рівноправному партнерству усіх академічних спільнот світу;

- державотворчими: діяльність, як наукова, так й освітня, ЗВО повинна повністю відповідати потребам суспільства;

- політичними: ЗВО повинні критично ставитися до політичного утиску;

- організаційними: усі члени академічних спільнот без будь-якої дискримінації мають право брати участь в академічній та адміністративній діяльності; усі органи управління ЗВО повинні обиратися у результаті вільних виборів і включати членів різних секторів академічної спільноти.

Отже, високий ступінь автономності ЗВО забезпечується зобов'язанням держави не втручатися в їхню автономію і запобігати втручанню інших сил суспільства. Автономія повинна відображатися у питаннях управління і визначення напрямку дій у сфері освіти, науково-дослідної роботи, розподілу ресурсів та інших відповідних видів діяльності.

У спільній декларації міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти» (Болонья), підписаній 19 червня 1999 р. (т. зв. Болонська декларація), проголошується, що забезпечення відповідності систем вищої освіти і наукових досліджень потребам та вимогам суспільства можливе лише за визнанням незалежності та автономії університетів [12].

Більш ніж 300 європейських ЗВО й їх основних представницьких організацій зібралися 29–30 березня 2001 р. у м. Саламанці для підготовки Празької зустрічі міністрів, відповідальних за сектор вищої освіти у країнах, залучених у Болонський процес, і визначили цілі, принципи й пріоритети, які знайшли своє відображення у посланні Саламанкського з'їзду міністрів європейських закладів вищої освіти «Формування європейського простору вищої освіти», у якому йшлося про [13]:

- принцип автономії та відповідальності, який передбачає, що університети як автономні і відповідальні юридичні, освітні й соціальні об'єкти мають право формувати свою стратегію, обирати свої пріоритети у навчанні й провадженні наукових досліджень, розподіляти свої ресурси, профілювати свої програми й встановлювати свої критерії для прийому професорів і студентів;

- чесну конкуренцію між університетами, яка можлива лише за наявності організаційної свободи, «відкритих і доброзичливих» рамок регулювання й достатнього фінансування;

- конкуренцію, що підтримує та стимулює якість вищої освіти, не відкидає співробітництва і не може бути зведена до концепції комерціалізації;

- наукові дослідження, які є рушійною силою сектору вищої освіти як підґрунтя інноваційного розвитку;

- диверсифікацію, яка має бути ефективно організована, щоб одержати оптимальні результати;

- оцінку якості освіти, яка повинна враховувати мету та місію університетів та окремих програм, яка потребує балансу між нововведеннями й традиціями, академічними перевагами і соціально-економічною необхідністю, охоплювати викладання і наукові дослідження так само, як керування й адміністрування.

Цікаво відзначити, що у комюніке конференції міністрів освіти «Створення сектору вищої освіти Європи» (Берлін, 19 вересня 2003 р.) наголошується, що «згідно з принципами автономії закладів освіти первинна відповідальність за якість вищої освіти лежить на кожному окремому університеті» [14]. При цьому міністри визнають, що «існують перешкоди, які не можуть бути усунуті ЗВО самотужки, і це потребує сильної підтримки, фінансової у тому числі, та сприятливих рішень зі сторони європейських урядів та організацій» [14].

Незважаючи на те, що на конференції європейських міністрів освіти у м. Берген міністри знов наголошують на «необхідності забезпечити автономію інституцій вищої освіти, достатню для виконання узгоджених реформ» та визнають «необхідність стійкого фінансування інституцій», з'являється поняття соціального вимірювання Болонського процесу, що включає заходи, які вживаються урядами з фінансової та економічної допомоги студентам, особливо тим, що знаходяться в соціально несприятливих умовах [15]. Також цікаво, що міністри європейських країн, відповідальні за сферу вищої освіти, на конференції у Лондоні 16–19 травня 2007 р. у комюніке зазначили, що європейський простір вищої освіти (СПВО) базується на інституційній автономії, академічній свободі, рівних можливостях та демократичних принципах, які сприятимуть мобільності, підвищуватимуть можливості працевлаштування, а також привабливості та конкурентоспроможності Європи [16]. У світі, який постійно змінюється, зростає потреба в адап-



тації систем вищої освіти, підтримці конкурентоспроможності університетів, а також можливості ЄПВО належним чином відповідати на виклики глобалізації.

Основи безперервного політичного діалогу між університетами та органами державної влади окреслила декларація Глазго, у якій наголошується, що «Європі потрібні сильні та впевнені у своїх силах університети, які здатні визначити шляхи власного розвитку, та зробити значний вклад у забезпечення соціального, культурного та економічного благополуччя на регіональному, національному та європейському рівнях» [17]. Вимога до урядів щодо надання університетам необхідного ступеня автономії для проведення реформ звучить вже як наполягання.

Саме в зазначеній декларації підкреслюється існуючий зв'язок між забезпеченням стійкої якості, ступенем автономії і обсягами фінансування і визначається, що більш високий ступінь автономії і належне фінансування, у тому числі державне, мають виняткову важливість для підвищення загальної якості європейських університетів [17]. Також не обходить стороною і питання рівноваги між автономією та підзвітністю, яка, на думку Європейської асоціації університетів, забезпечується використанням аудиторських процедур, сумісних з визначеними цілями, адаптованих до культури країн та самих університетів, їх задач та профільності, направлених більше на досягнення стратегічних цілей, ніж на контроль якості, і розроблених з метою контролю відповідальності перед суспільством [17].

Для підтримки та підвищення якості вищої освіти «уряди мають виділяти адекватні обсяги фінансування, а університети зобов'язуються працювати над диверсифікацією джерел фінансування, вивчати моделі комбінованого державного/приватного фінансування» [17]. Розробка комплексної моделі економічних витрат дозволить урядам надавати кошти більш раціонально та враховувати аналіз витрат та вигод. Цінність декларації Глазго полягає у новому підході до погляду на бюджетні витрати на освіту: «університети закликають уряди розглядати бюджети, що виділяються на фінансування вищої освіти та наукових досліджень як інвестиції в майбутнє» [17].

У Лісабонській декларації від 13 квітня 2007 р. також звертається увага на те, що автономія надає університетам адаптивність і гнучкість у реагуванні на суспільні потреби, які постійно змінюються [18]. Проте у цьому документі вже згадується про необхідність повного обліку витрат на науково-дослідну діяльність, що дозволить національним агенціям та програмам фінансування досліджень забезпечити повну підтримку витрат на наукові контракти та гранти. Співпраця між університетами та бізнесом, яка є процесом «спільної інновації» з передачею знань, визначена як одна із основних місій університетів [18]. Хоча індивідуальний талант дослідника залишається в основі процесів дослідження, переформатування сильних сторін університету та оптимізація створення і використання наукової інфраструктури залишається надзвичайно важливими елементами для успіху. Підвищені витрати на дослідження (у тому числі утримання наукової інфраструктури) активізує необхідність визначення пріоритетів у цій галузі [18].

Після фінансової кризи роль вищої освіти, яку переоцінити і так неможливо, зростає. Так, комюніке конференції європейських міністрів вищої освіти (Льовен та Лювен-ля-Ньов, 28–29 квітня 2009 р.) щодо стратегічних напрямків Болонського процесу у період до 2020 р. визначає першочергові пріоритети державного та суспільного інвестування (public investment) у сектор вищої освіти [19]. Фінансове забезпечення університетів у першу чергу необхідне для реалізації повного спектру цілей університетів: підготовки студентів до їхнього подальшого життя в якості активних громадян у демократичному суспільстві; створення та підтримки широкої та найсучаснішої бази знань, а також стимулювання дослідницької діяльності та інновацій. Не менш важливим є політика щодо розвитку мобільності, яка має ґрунтуватися на цілій низці практичних інструментів щодо фінансового забезпечення, визнання дипломів та періодів навчання, доступної інфраструктури, норм щодо візового режиму та дозволу на роботу [19]. У рамках принципу суспільної та державної відповідальності (public responsibility) державне фінансування (public funding) залишається головним пріоритетом для гарантування рівного доступу та подальшого стабільного і гармонійного розвитку (sustainable development) автономних ЗВО. Під час комюніке були визначені основні задачі щодо приділення більшої уваги пошуку нових та диверсифікованих джерел та методів фінансування університетів [19].

Не менш цікавим є бухарестське комюніке міністрів, відповідальних за вищу освіту (2012 р.), яке покладає вже загальну відповідальність за сектор вищої освіти на державу, у зв'язку з чим має бути забезпечено необхідне державне фінансування та налагоджений відповідний механізм керування (governance) сектором [20]. Також було наголошено на важливості подальшого розвитку належних інструментів фінансування заради досягнення спільних цілей та на розвитку більш ефективних моделей керування (governance) та управління (management) університетами. При цьому автономні та підзвітні ЗВО, які отримують академічну свободу, мають залучати як студентів, так й академіків до структур керування університетами на всіх рівнях [20].



Незважаючи на те, що майже в усіх комюніке міністрів, відповідальних за вищу освіту країн Європейського Союзу, та зазначених вище деклараціях наголошується на необхідності державної фінансової підтримки університетів, в останні роки в Європі простежується тенденція до зменшення державних витрат на освіту (Рис. 1). Однією із причин зменшення державних витрат на освіту є економічна криза, яка спричиняє тиск на державні бюджети, у результаті чого в деяких країнах на сектор вищої освіти було виділено менше державного фінансування [21]. З однієї сторони, скорочення державного фінансування університетів може спричинити оптимізацію розподілу державних фінансових ресурсів та ефективність їх використання. З іншого боку – скорочення бюджетних коштів на освіту може негативно вплинути на якість освіти, особливо у період турбулентності [21]. Згідно з доповіддю ОЕСР про освітній сектор, під впливом зовнішніх факторів (кризи, політичної дестабілізації, катастроф) державне фінансування освіти часто дає ознаки турбулентності та коливань через зміну пріоритетів розподілу державних фінансових ресурсів [22].

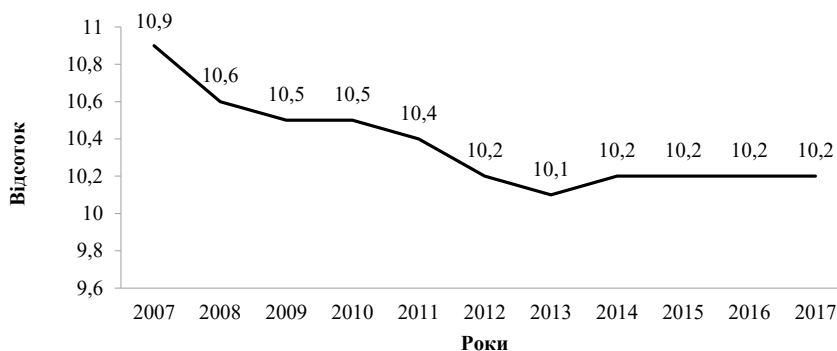


Рис. 1. Частка витратів на освіту у загальнодержавних видатках ЄС

Джерело: складено автором на основі [21].

Сучасні університети фінансуються за рахунок [23]:

- прямого державного фінансування, що виділяється державними органами у формі блокових грантів або у постатейному форматі;
- конкурентних та цільових механізмів фінансування;
- фінансових внесків студентів, такі як плата за навчання;
- інших доходів з приватних джерел, такі як контрактні дослідження, благодійні внески тощо.

При цьому, частка витратів на вищу освіту у різних країнах Євросоюзу різна. Для порівняння ми взяли три країни Європейського Союзу – Великобританію, Італію та Францію, – де були засновані перші університети. З рис. 2 можна дійти висновку, що, хоча частка витратів на вищу освіту у різних країнах ЄС має різні значення, в середньому державне фінансування у країнах ОЕСР та ЄС залишається основним видом фінансування сектору вищої освіти.

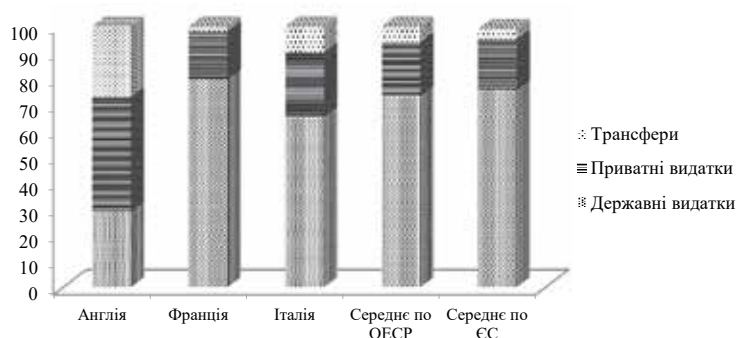


Рис. 2. Видатки на вищу освіту у окремих країнах ЄС за 2018 р.

Джерело: складено автором за даними [21].

Основоположними документами Європейського Союзу визначено, що забезпечення фінансової автономії можливе, окрім іншого, за умови диверсифікації джерел фінансування і неабияку роль у підтримці



диверсифікації джерел надходжень університетів відіграють ендаумент фонди (endowment funds). Такі фонди зазвичай складаються з грошових коштів або інших фінансових активів, які передаються університетам у вигляді благодійних внесків.

Так, наприклад, відділ розвитку і зв'язків з випускниками Кембриджського університету здійснює комунікацію із випускниками університету та працює над залученням коштів від них, вибудовує зв'язки між університетом та світовим співтовариством. Доволі цікаво, що 290 тис. випускників та прихильників університету вже відгукнулися на таку комунікацію та відділ зібрав вже 1,45 млрд фунтів стерлінгів. Найбільший подарунок у 2020 р. Кембридж отримав від Фонду Девіда та Клаудії Хардінг у розмірі 100 млн фунтів стерлінгів. Британські філантропи спрямували кошти на підтримку найталановитіших аспірантів (79 млн фунтів стерлінгів) та студентів (21 млн фунтів стерлінгів).

Іншим прикладом такої співпраці є університет Болоньї. На сьогодні на сайті університету Болоньї є розділ, де зазначено різні механізми, якими приватні особи можуть підтримати університет:

- кожен платник податків з метою сприяння створенню стипендій для студентів (кампанія «5x1000») може пожертвувати частину податку на прибуток на користь Alma Mater, зазначивши податковий код університету у відповідному вікні № фінансування науково-дослідних установ та університету № податкової декларації;
- онлайн-пожертви через офіційну сторінку університету;
- пожертвування, зроблені приватною особою;
- легат: у межах заповіту можна передбачити, що певні основні засоби, рухомі або нерухомі, призначені для університету в Болоньї, а також можливо передбачити спадщину для певної мети, зазначеної заповідачем;
- спадщина;
- спонсорство: складається угода з метою підтримки спонсорами (державними або приватними третіми сторонами) окремих ініціатив, інституційних цілей або культурних заходів, що організуються університетом. Внесок спонсора може бути економічним, технічним або змішаним.

Безсумнівно, що диверсифікація джерел фінансування університетів є дуже важливим елементом. Однак, також важливо звернути увагу і на інші фактори, які впливають на автономію університетів, особливо фінансову. За даними Європейської університетської асоціації на фінансову автономію університетів впливають такі фактори: тривалість циклу державного фінансування, тип державного фінансування, здатність позичати гроші, здатність утримувати надлишок, здатність володіти будівлями та плата за навчання [24]. Враховуючи вище перелічені фактори, була розроблена карта показників університетської автономії (University Autonomy Scorecard), яка включає у себе широкий порівняльний аналіз стану автономії університетів у 29 системах вищої освіти в Європі [24].

Таблиця 1

Карта показників університетської автономії (на 2017 р.)

Країна	Цикл держ. фінансування	Тип держ. фінансування	Здатність позичати гроші	Здатність утримувати надлишок	Здатність володіти будівлями	Плата за навчання	Оцінка (зважена)
Великобританія	Один рік	Блокове фінансування без обмежень на розподіл фінансових ресурсів	Університети можуть позичати гроші з деякими обмеженнями	Надлишок можна утримувати без обмежень	Університети можуть продавати свої будівлі без обмежень	Університети можуть встановлювати рівень плати за навчання в межах відповідного рівня встановленого зовнішнім органом	89 %
Італія	Один рік	Блокове фінансування без обмежень на розподіл фінансових ресурсів	Університети можуть позичати гроші до максимально встановленого рівня	Надлишок можна утримувати без обмежень	Університети можуть продавати свої будівлі без обмежень	Університети можуть встановлювати рівень плати за навчання в межах відповідного рівня, встановленого зовнішнім органом	70 %
Франція	Один рік	Блокове фінансування поділяється на категорії і не існують лише обмежені можливості переміщення коштів між ними	Університети можуть позичати гроші з дозволу зовнішньої влади	Надлишок можна утримувати без обмежень	Університети можуть продавати свої будівлі без обмежень	Тільки зовнішні органи влади можуть встановлювати рівень плати за навчання	45 %

Джерело: складено автором за даними [24].



З табл. 1 можна дійти висновку, що на фінансову автономію дуже впливає те, у вигляді якої моделі надається державне фінансування. З огляду проаналізованих країн блокове фінансування університетів (фінансування на основі фінансових грантів, які покривають декілька категорій видатків та можуть розподілятися враховуючи внутрішні потреби університетів) покращує фінансову автономію ЗВО. Не менш важливим є те, наскільки фінансування може бути вільно розподілено між різними бюджетними потребами, та тривалість фінансового циклу. Якщо не існує обмежень на розподіл фінансових ресурсів у вигляді надання блокових грантів, то фінансова автономія підвищується. Також на фінансову автономію університетів впливає те, чи може університет позичати кошти (з обмеженнями чи без) та чи може він утримувати надлишок державних фінансових ресурсів (з обмеженнями чи без). Якщо університет може позичати кошти та утримувати надлишок державних фінансових ресурсів без обмежень, тоді його фінансова автономія покращується. Останнє, але не менш важливе, є здатність університетів розпоряджатися власним майном без обмежень, а саме продавати власні будівлі, а також здатність самостійно встановлювати рівень плати за навчання. Отже, існує доволі багато факторів, які впливають на самостійність ЗВО та які повинні бути враховані під час розширення фінансової автономії останніх.

Висновки. У світлі руху України у напрямку розширення автономії університетів виникає низка питань, що є особливо актуальними. По-перше, слід визначити джерела, масштаб і контекст фінансування. Очевидно, що виключно державне фінансування передбачає систему суспільного контролю якості діяльності університетів, наприклад, з боку незалежних інститутів. Джерела зовнішнього, крім державного, фінансування можуть стати недоступними за умови значних економічних коливань, тому обсяги коштів, що надаються державою, мають переважати в структурі університетського бюджету. Постає питання, яка із моделей фінансування, існуючих наразі, буде оптимальною для українського контексту. Це питання породжує базис для майбутніх науковців дослідити, яка із систем фінансування сектору вищої освіти має найбільше переваг у застосуванні в українських реаліях. Однієї із таких моделей може стати блокове фінансування з можливістю без обмежень розподіляти надані ЗВО фінансові ресурси, яка також в кінцевому рахунку підвищує їх фінансову автономію.

Однак, диверсифікація джерел надходжень ЗВО також позитивно впливає на їх фінансову автономію, тому варто приділити значну увагу, які саме джерела можуть бути використанні університетами для збільшення їх автономії. Одним із прикладів диверсифікації джерел надходжень університетів є ендаумент фонди. Подальші дослідження можуть розвивати тему щодо аналізу нових шляхів диверсифікації джерел надходжень в університетах України.

По-друге, важливим питанням є здатність університетів ефективно використовувати ресурси у виконанні їх основних завдань: викладання, дослідження і послуги суспільству. Практично тотальний контроль за використанням бюджетних коштів вітчизняними університетами здається не даниною історичним традиціям, а неготовністю суспільних механізмів створювати вагомий стимул до належного використання ресурсів. З іншого боку – те, як використовуються фінансові ресурси, залежить від досвіду стратегічного планування, якого у вітчизняній практиці адміністрування вищої освіти не було.

Міжнародні та європейські нормативно-правові акти як частина національного законодавства, а також резолюції, конвенції, які мають статус рекомендаційних документів, визначають основоположні принципи діяльності університетів, їх автономію, а саме самостійність та незалежність. Ці документи можуть стати підґрунтям для подальшого розвитку автономії університетів в Україні. Також досить важливим є використання вже існуючої методології щодо визначення фінансової автономії та її оцінки. Використання міжнародного досвіду може позитивно вплинути на імплементацію нових систем фінансування ЗВО, що у подальшому тільки збільшить їх фінансову автономію.

Література

1. Estermann, T. (2015). University Autonomy in Europe. *University Education*, 3, 28-32.
2. Estermann, T. (2015). University Autonomy in Europe. *University Education*, 3, 28-32. [in English].
3. Yokoyama, K. (2007). Changing definitions of university autonomy: The cases of England and Japan. *Higher Education in Europe*, 32(4), 399-409.
4. Yokoyama, K. (2007). Changing definitions of university autonomy: The cases of England and Japan. *Higher Education in Europe*, 32(4), 399-409. [in English].
5. Stachowiak-Kudła, M., Kudła, J. (2017). Financial regulations and the diversification of funding sources in higher education institutions: selected European experiences. *Studies in Higher Education*, 42(9), 1718-1735.
6. Stachowiak-Kudła, M., & Kudła, J. (2017). Financial regulations and the diversification of funding sources in higher education institutions: selected European experiences. *Studies in Higher Education*, 42(9), 1718-1735. [in English].
7. Polianovskiy, H., Liutyi, I. (2020). Models of financing higher education institutions: case studies. *Regional Innovations Journal*, 1, 18-31.



- Polianovskyi, H., & Liutyi, I. (2020). Models of financing higher education institutions: case studies. *Regional Innovations Journal*, 1, 18-31. [in English].
5. Polianovskyi, H., Zatonatska, T., Liutyi, I. (2019). Utilization of Information Technologies in Higher Education. *IEEE International Conference on Advanced Trends in Information Theory*, Kyiv, 349-355.
- Polianovskyi, H., Zatonatska, T., Liutyi, I. (2019). Utilization of Information Technologies in Higher Education. *IEEE International Conference on Advanced Trends in Information Theory*, Kyiv, 349-355. [in English].
6. Хоружий Г. Ф. Європейська політика вищої освіти : монографія. Полтава : Дивосвіт, 2016.
- Horuzhy H.F. (2016). Evropeiska polituka vushoi osvitu: monohrafia [European policy of higher education]. Poltava: Divosvit. [in Ukrainian].
7. Акт Київського братства (1631). URL: <http://litopys.org.ua/suspil/sus61.htm> (дата звернення: 20.10.2020).
- Act of the Brotherhood of Kyiv (1631) [Act of the Brotherhood of Kyiv] < <http://litopys.org.ua/suspil/sus61.htm>. > [in Ukrainian] (2020, October 20)
8. Самчук Т. В. Помешкання та побутові умови життя студентів Університету Св. Володимира. *Е-журнал урбаністичних студій*. 2017. №. 2 (4). С. 117–135.
- Samchuk, T. (2017). Pomeshkanya ta pobutovi umovu zhitya Univerutety Sv. Volodumura [The life of students at the University of St. Volodymyr]. *E-jurnal urbanistichnuh studii* [E-journal of urban studies], 2 (4), 117-135. [in Ukrainian]
9. Кобченко К. А. Київські вищі жіночі курси: становлення жіночого університету. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2018. № 20 (1). С. 190–196.
- Kobchenko K.A. (2018). Kyivski vishchi zhinochi cursu: stanovlenya zhinichogo universutety [Women vocational courses in Kyiv: the beginning of women's university]. *Naykovi zapuski Natsionalnogo universitety "Kyievo-Mohylianska Academia"* [Scientific notes of the Kyiv-Mohyla National University], 20 (1), 190-196. [in Ukrainian].
10. The University of Bologna (1988). Magna Charta Unirsitatum < <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum>.> (2020, October, 20)
- The University of Bologna (1988). Magna Charta Unirsitatum < <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum>.> [in English] (2020, October, 20)
11. Fernando, L. (1989). The Lima Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education. *Higher Education Policy*, 2, 49-51.
- Fernando, L. (1989). The Lima Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education. *Higher Education Policy*, 2, 49-51. [in English].
12. Спільна декларація міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти» 1999 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525#Text (дата звернення: 20.10.2020).
- Spilna deklaratsiya ministriv osvitu Evropu "Evropeiskiy prostir y sphere vushoi osvitu" (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Joint Declaration of the Ministers of Education of Europe "European Higher Education Area"]. Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525#Text.> [in Ukrainian] (2020, October, 20)
13. Report to the Salamanca conference of ministers of European higher education (2001). <[http://www.edupolicy.org.ua/files/Salamanca_Convention\(2001\).pdf](http://www.edupolicy.org.ua/files/Salamanca_Convention(2001).pdf)> (2020, October, 20)
- Report to the Salamanca conference of ministers of European higher education (2001). <[http://www.edupolicy.org.ua/files/Salamanca_Convention\(2001\).pdf](http://www.edupolicy.org.ua/files/Salamanca_Convention(2001).pdf)> [in English]. (2020, October, 20)
14. The European Higher Education Area, (2003). The creation of higher education area: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Berlin. <http://www.edupolicy.org.ua/_dx/main_ua/high-edu_ua/bologna_ua.html.> (2020, October, 20)
- The European Higher Education Area, (2003). The creation of higher education area: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Berlin. <http://www.edupolicy.org.ua/_dx/main_ua/high-edu_ua/bologna_ua.html.> [in English] (2020, October, 20)
15. The European Higher Education Area, (2005). Achieving the Goal: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen. <http://www.edupolicy.org.ua/_dx/main_ua/highedu_ua/bologna_ua.html> (2020, October, 20)
- The European Higher Education Area, (2005). Achieving the Goal: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen. <http://www.edupolicy.org.ua/_dx/main_ua/highedu_ua/bologna_ua.html> [in English] (2020, October, 20)
16. Report to the London conference of ministers on a European Register of Quality Assurance Agencies, (2007). <http://www.edupolicy.org.ua/x/main_ua/high-edu_ua/bologna_ua.html.> (2020, October, 20)
- Report to the London conference of ministers on a European Register of Quality Assurance Agencies, (2007). <http://www.edupolicy.org.ua/x/main_ua/high-edu_ua/bologna_ua.html.> [in English] (2020, October, 20)
17. The Glasgow Declaration on Strong Universities in Strong Europe, (2005). European University Association. <<http://www.edupolicy.org.ua/GLASGOWdeclaration.pdf>.> (2020, October, 20)
- Declaration of Glasgow on Strong Universities in Strong Europe, (2005). European University Association. <<http://www.edupolicy.org.ua/GLASGOWdeclaration.pdf>.> [in English] (2020, October, 20)
18. The Lisbon Declaration on Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a common purpose, (2010). European University Association. <http://www.edupolicy.org.ua/files/Lisbon_Declaration.pdf.> (2020, October, 20)



- The Lisbon Declaration on Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a common purpose, (2010). European University Association. <http://www.edupolicy.org.ua/files/Lisbon_Declaration.pdf> [in English] (2020, October, 20)
19. The European Higher Education Area, (2009). The Bologna Process until 2020 – the European Higher Education Area in the new decade: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Leuven-la-Neuve. <[http://www.edupolicy.org.ua/Louvain_Communique\(2009\).pdf](http://www.edupolicy.org.ua/Louvain_Communique(2009).pdf)> (2020, October, 20)
- The European Higher Education Area, (2009). The Bologna Process until 2020 – the European Higher Education Area in the new decade: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Leuven-la-Neuve. <[http://www.edupolicy.org.ua/Louvain_Communique\(2009\).pdf](http://www.edupolicy.org.ua/Louvain_Communique(2009).pdf)> [in English] (2020, October, 20)
20. The European Higher Education Area, (2012). Making the most of our potential: consolidating the European Higher Education Area: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bucharest <[http://www.edupolicy.org.ua/files/Bucharest_Communique\(2012\).pdf](http://www.edupolicy.org.ua/files/Bucharest_Communique(2012).pdf)> (2020, October, 20)
- The European Higher Education Area, (2012). Making the most of our potential: consolidating the European Higher Education Area: Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bucharest <[http://www.edupolicy.org.ua/files/Bucharest_Communique\(2012\).pdf](http://www.edupolicy.org.ua/files/Bucharest_Communique(2012).pdf)> [in English] (2020, October, 20)
21. OECD, (2020). Education at a Glance 2020: OECD Indicators. *OECD Publishing*, Paris, 2020.
- OECD, (2020). Education at a Glance 2020: OECD Indicators. *OECD Publishing*, Paris, 2020. [in English]
22. Schleicher, A. (2020). The impact of COVID-19 on education – Insights from Education at a Glance 2020. *OECD Publishing*, Paris, 2020.
- Schleicher, A. (2020). The impact of COVID-19 on education – Insights from Education at a Glance 2020. *OECD Publishing*, Paris, 2020. [in English].
23. Gaebel, M., Zhang, T. (2018). Trends 2018 Learning and Teaching in the European Higher Education Area. *European University Association*. Brussels, 2018.
- Gaebel, M., Zhang, T. (2018). Trends 2018 Learning and Teaching in the European Higher Education Area. *European University Association*. Brussels, 2018. [in English].
24. Pruvot, E. B., Estermann, T. (2017). University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017. *European University Association*, Brussels, 2017.
- Pruvot, E. B., Estermann, T. (2017). University Autonomy in Europe III The Scorecard 2017. *European University Association*, Brussels, 2017. [in English]