

Мороз С. А., здобувач, НУЦЗУ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА УНІВЕРСИТЕТСЬКА АВТОНОМІЯ В СИСТЕМІ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ

В статті наведено результати аналізу категоріального змісту університетської автономії та розглянуто її компетенцію щодо трудового потенціалу вищого навчального закладу, як об'єкту державного управління. Стаття містить теоретичні узагальнення щодо можливості діалектичного поєднання напрямів реалізації державного управління розвитком вищої освіти та автономії ВНЗ в контексті їх впливу на ефективність функціонування інституції університету і її трудових можливостей. Крім того, в статті опрацьовано висновки щодо місця та ролі державного управління та університетської автономії у формуванні та розвитку трудового потенціалу вищого навчального закладу.

Ключові слова: державне управління, університетська автономія, академічна свобода, трудовий потенціал вищого навчального закладу, відповідальність ВНЗ, державний устрій, компетенція органів державної влади.

This article presents an analysis of categorical content of university's autonomy and considered its competence regarding the labor potential of the higher education establishment, as an object of public administration. The article contains theoretical generalizations about the possibility of dialectical combination of ways to implement public administration by developing higher education and the autonomy of higher education institutions in the context of their impact on the efficiency of functioning of the institution of university and its labor opportunities. In addition, the article elaborated conclusions on the place and role of government and university's autonomy in the formulation and development of labor potential of higher education.

Keywords: public administration, university's autonomy, academic freedom, labor potential of higher education, Universities' responsibility, political system, competence of public authorities.

Постановка проблеми. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», серед найбільш значущих напрямів в реалізації мети програмного документу, передбачає проведення реформи освіти [9], зміст якої було конкретизовано на одному з останніх засідань Національної ради реформ (№ 12, 05.10.2015). Під час роботи цього комунікативного заходу, Міністр освіти і науки України С.М. Квіт доповів учасникам зібрання про цілі та етапи проведення реформ, а також висвітлив питання які потребують першочергового вирішення. На думку посадовця, неготовність переважної більшості вищих навчальних закладів до реалізації потенціалів автономії для власного розвитку, може бути розглянута як на рівні основного виклику в імплементації

норм закону «Про вищу освіту», так і у якості детермінанти впливу на конкурентоспроможність українських ВНЗ [3]. Крім того, слід звернути увагу, що проблематика університетської автономії тісно пов'язана з питаннями кадрового забезпечення системи вищої освіти, адже зміст незалежності в ВНЗ, розкривається у тому числі і у площині реалізації ними власної кадрової політики. Акцентування уваги саме на цьому напрямі в реалізації принципу автономії міститься у п. 3.8 Хартія Університетів України «Академічні свободи, університетська автономія та освіта», зміст якої було ухвалено ректорами університетів України під час Міжнародної конференції «Ольвійський форум – 2009» (м. Ялта, Україна, 11–14.06.2009 р.). Підписанти Хартії закликають уряд визнати принципи університетської автономії в частині: «академічної автономії (навчальні плани, програми та наукові дослідження); фінансової автономії (виділення бюджету єдиною сумою); організаційної автономії (організаційна структура університетів); автономії з області кадрової політики (найм, заробітна плата та просування по службі)» [11, с. 435–436]. Цілком очевидно, що вирішення питань ефективності формування та реалізації кадрової політики ВНЗ, а відповідно і розвиток їх трудового потенціалу, перебувають у нерозривному зв'язку з удосконаленням механізмів державного управління системою вищої освіти, а отже заслуговують на увагу у межах відповідної галузі наукового знання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика автономії вищого навчального закладу все далі частіше стає предметом наукових дискусій щодо напрямів та механізмів розвитку вітчизняної вищої освіти. Серед останніх науково-комунікативних заходів, тематична спрямованість яких була пов'язана з обговоренням питань самостійності ВНЗ у прийнятті управлінських рішень, а також напрямів та перспектив використання механізмів державного управління розвитком вищої освіти в Україні слід виділити: науково-методичну конференцію «Проблеми та шляхи забезпечення якості економічної освіти в умовах євроінтеграції» (05.02.2015, м. Одеса – Одеський національний економічний університет) – обговорено питання з підготовки і реалізації освітніх стандартів в умовах академічної автономії університетів; Міжнародну науково-практичну конференцію «Реформа вищої освіти в Україні: критичні питання у сфері законодавчих та інституційних трансформацій» (28–29.05.2015, м. Київ – Спілка дослідників вищої освіти України за підтримки Спілки ректорів ВНЗ України та Київського національного університету імені Тараса Шевченка) – розглянуто питання автономії вищих навчальних закладів, як умови забезпечення якості вищої освіти; Науково-практичну конференцію «Створення системи забезпечення якості освітньої діяльності та вищої освіти» (08.06.2015 р., м. Дніпропетровськ – Державний вищий навчальний заклад «Національний гірничий університет») – досліджено проблематику автономії університетів України, через призму часових та просторових викликів сьогодення; III та IV Міжнародні науково-практичні конференції «Європейська інтеграція ви-

щої освіти України в контексті Болонського процесу» (12.11.2014 р. та 10.11.2015 р., м. Київ – Київський національний університет імені Тараса Шевченка) – визначено місце та роль феноменів автономії і відповідальності ВНЗ.

Дослідженню проблематики університетської автономії, у тому чи іншому контексті прояву її складного та багатогранного змісту були присвячені роботи В.П. Андрущенко, І.В. Богачевської, Ю.Ю. Верланова, Д.Д. Герцюка, С.В. Кострюкова, С.В. Курбатова, В.М. Мокляка, О.А. Хомерікі, О.С. Частника, Ю.Л. Юринец, М.Г. Яцейко та інших дослідників. Серед останніх наукових досліджень, зміст яких було присвячено висвітленню порушеної проблематики, слід звернути увагу на роботи Б.М. Пунька (наукова доповідь «Автономія університетів України» (2013 р.) – висвітлено зміст та історія розвитку феномену університетської автономії; наведено аналіз стану розвитку відповідного феномену у межах вітчизняного інституціонального середовища), А.В. Рапопорт (дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук «Автономія університету як фактор модернізації вищої школи» (2014 р.) – приділено увагу феномену автономії університету як фактору його модернізації), Г.Ф. Хоружия (монографія «Академічна культура: цінності та принципи вищої освіти» (2012 р.) – розглянуто проблематику академічної свободи і університетської автономії). У межах науки «Державне управління» питання управління розвитком освіти та функціонуванням її основних інституцій знайшли своє відображення в роботах Л.А. Гаєвської, Д.І. Дзвінчука, С.М. Домбровської, В.С. Журавського, В.І. Лугового, Т.О. Лукіної, С.В. Майбороди, Р.А. Науменко, В.М. Огаренка, Л.І. Парашенко, А.В. Роміна, В.П. Садкового, І.М. Сікорської, А.Є. Тамма та ін.

Проблематика автономії ВНЗ постійно перебуває у межах уваги органів центральної виконавчої влади. На переконання Міністерства освіти і науки України С.М. Квіта надання вищим навчальним закладам повної автономії (кадрової, академічної та фінансової) повинно бути завершено наприкінці 2015 року. Аналіз результатів виконання цього завдання свідчить, що питання академічної та фінансової автономії дійсно набувають свого вирішення. Наприклад, академічна свобода знайшла свій прояв у запровадженні в дію нових навчальних програм, в основу розбудови яких покладено принцип університетської автономії. На думку С.М. Квіта, «саме цей момент є ключовим. Міносвіти перестає диктувати, що і як викладати, університети приймають рішення самостійно, міністерство тільки встановлює очікувані результати навчання» [1]. Питання забезпечення фінансової свободи набули свого нормативно-правового врегулювання у межах нещодавно прийнятої Кабінетом Міністрів України Постанови про порядок банківського обслуговування вищих навчальних закладів, наукових установ і закладів культури [5] та зареєстрованого Проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо забезпечення можливості вищих навчаль-

них закладів розміщувати кошти на рахунках установ державних банків)». Відповідно до змісту Постанови Кабінету міністрів України «Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури» ВНЗ матимуть можливість вивести свої спецфонди з Казначейства й обслуговуватися в банках без втрати статусу бюджетної установи. На переконання керівництва МОН України вирішення питання фінансової автономії університетів має «революційне значення для розвитку науки і освіти в Україні» [2]. Отже, серед вище визначених напрямів щодо забезпечення повної автономії ВНЗ (кадрової, академічної та фінансової), кадрові питання все ще потребують на своє вирішення. Слід звернути увагу, що Закон України «Про вищу освіту» створює необхідне підґрунтя щодо реалізації ВНЗ принципу автономії у формуванні кадрової політики в частині закріплення права прийняття на роботу педагогічних, наукових, науково-педагогічних та інших працівників (стаття 32 – Принципи діяльності, основні права та обов'язки вищого навчального закладу) [6], але, разом з тим, практика використання відповідних норм, переконливо свідчить про існування певних протиріч, зміст яких пов'язано, перш за все, з узгодженням інтересів держави та університету в забезпеченні якості трудового потенціалу ВНЗ.

Постановка завдання. З'ясувати можливість узгодження напрямів реалізації державного управління системою вищої освіти з феноменом університетської автономією в контексті їх місця та ролі у формуванні та розвитку трудового потенціалу ВНЗ.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до норм статті 1 Закону України «Про вищу освіту», під автономією вищого навчального закладу розуміють «самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів у межах, встановлених цим Законом» [6]. Очевидно, що питання розвитку трудового потенціалу ВНЗ можуть бути розглянуті у площині норми незалежності у доборі і розстановки кадрів, а також самостійності у вирішенні питань внутрішнього управління. Разом з тим, законодавець встановлює певне обмеження щодо автономії ВНЗ, а саме «у межах, встановлених цим Законом», тобто самостійність ВНЗ, у тому числі й в контексті розвитку власного трудового потенціалу, вичерпується виключно нормами конкретного нормативно-правового акту. Таке обмеження, на нашу думку, дещо викривлює зміст (порушує базові принципи) автономії ВНЗ. На переконання У. Фельта, автономія ВНЗ полягає у його здатності:

- 1) приймати самостійні рішення з більшості питань університетського життя у межах своєї компетенції;
- 2) визначати ресурси, які необхідні для структурування закладу та розвитку науковців;

- 3) визначати критерії доступу до викладання і навчання в університеті;
- 4) визначати цілі ВНЗ та стратегію його розвитку;
- 5) встановлювати зв'язки з іншими інститутами та інституціями суспільства (держави) з метою розвитку університету;
- 6) брати на себе відповідальність за прийняті рішення та наслідки їх впливу на суспільство [13, с. 29].

Цілком очевидно, що деякі з наведених вище напрямів автономії суперечить існуючий у межах вітчизняного інституціонального простору парадигмі «незалежності та самостійності» ВНЗ щодо формування, використання та розвитку власного трудового потенціалу. Наприклад, ВНЗ майже позбавлений права «визначати критерії доступу до викладання і навчання в університеті». Відповідна компетенція належить державі (див. Кваліфікаційні характеристики професій (посад) педагогічних та науково-педагогічних працівників навчальних закладів [7], Положення про обрання та прийняття на роботу науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації [4], Умови прийому на навчання до вищих навчальних закладів України в 2015 році [10] тощо), що, з одного боку, є не лише логічною, а й обумовленою нормою, а з іншого, може бути розглянуто через призму посягання на привілеї університетської автономії. Безумовно, останнє зауваження має сенс лише при можливості забезпечення відповідальності ВНЗ перед людиною (державою, суспільством) за рівень освітніх послуг які пропонуються для споживання. Скоріше за все, на сучасному рівні розвитку університетів ми не можемо вести мову про можливість забезпечення ВНЗ своєї відповідальності у повному обсязі, адже послуга надається «сьогодні», в той час як її якість з'ясовується «завтра». Такий часовий лаг обумовлює необхідність існування так званого гаранта, у якості якого, у нашому випадку виступає держава. Крім того, автономія ВНЗ в контексті можливості ВНЗ взяти на себе повну відповідальність за якість запропонованої освітньої послуги, повинна розглядатись через призму спроможності університету «встановлювати та повсякчасно досягати академічні свободи» [12, с. 105]. Тобто, ВНЗ повинен довести людині, державі, суспільству свою здатність до відповідальності. Досить цікавою, відповідно до вище наведеної тези, є визначення автономії яке було надано М. Гібсоном. На думку вченого, ВНЗ повинен «заслужити» свою автономію, наприклад так, як аспірант перед отриманням дозволу на початок самостійних наукових досліджень у межах науково-дослідної роботи ВНЗ, доводить науковій спільноті університету свою здатність до відповідного напрямку роботи (демонстрація можливості (потенціалу) до творчого наукового пошуку у межах визначеної наукової проблематики) [14, с. 123]. Крім того, слід розуміти, що рівень автономії ВНЗ, залежить не стільки від можливості ВНЗ брати на себе відповідальність, скільки від форми державного устрою. На думку У. Фелльта, саме різновид державного устрою обумовлює використання тієї чи іншої моделі автономії ВНЗ [13, с. 38]. Наприклад, суверенна держава, на чолі

якої стоїть прагматично налаштована влада, може запропонувати університету лише таку модель автономії, яка передбачає самостійність ВНЗ у вирішенні лише другорядних технічних питань. На відміну від запропонованої вище моделі автономії ВНЗ, держава з розвиненими суспільними та ринковими інституціями пропонує університету автономію у межах якої ВНЗ має можливість вільно конкурувати з аналогічними інститутами у боротьбі за споживачів.

Досить цікавими, в контексті розвитку змісту порушеної проблематики, є норми Наказу Міністерства освіти і науки України № 1005 від 05.10.2015 року «Про затвердження Рекомендацій щодо проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників та укладання з ними трудових договорів (контрактів)», відповідно до яких статутом вищого навчального закладу можуть бути встановлені додаткові вимоги щодо осіб, які можуть займати посади науково-педагогічних працівників. Крім того, ВНЗ має право самостійно визначати процедуру заміщення вакантних посад асистентів, наукових працівників бібліотеки, завдувача аспірантури, докторантури [8]. Цілком очевидно, що вище наведені норми були опрацьовані в контексті реалізації ВНЗ свого права на автономію у межах вирішення кадрових питань.

Висновки. По-перше, запропоновані державою підходи до формулювання змісту автономії університету та визначення принципів її реалізації на практиці, особливо у межах використання та розвитку трудового потенціалу ВНЗ, в цілому, відповідають загальноновизнаним нормам університетської автономії, хоча й не забезпечують ефективності використання її потенціалів.

По-друге, автономія університету у вирішенні питань формування, використання та розвитку трудового потенціалу ВНЗ, залежить не стільки від його можливості користуватися автономією (нести відповідальність), скільки від рівня розвитку суспільно-політичних та соціально-економічних інституцій, тобто від умов набуття та використання автономії.

По-третє, можливість ВНЗ самостійно приймати управлінські рішення щодо напрямів та механізмів розвитку власного трудового потенціалу може бути розглянута на рівні потужного фактору впливу на його якісні характеристики. Разом з тим, фактична неготовність більшості вітчизняних ВНЗ скористатися потенціалами автономії, наприклад з огляду на неможливість нести повну відповідальність за результати своєї діяльності, обумовлює зростання ролі держави щодо регулювання окремих напрямів функціонування університету.

По-четверте, фундаментальною основою для розвитку університетської автономії є академічна свобода, сутність якої розкривається через право науково-педагогічного складу самостійно визначати пріоритетність та обсяги використання тієї чи іншої моделі (методики, теорії, підходу тощо) в організації навчального процесу. Забезпечення ефективності діяльності суб'єкту навчального процесу може здійснюватись державою у межах про-

цесів стандартизації кваліфікації професорсько-викладацького складу та визначення змісту (характеристик) якості результатів навчання.

По-п'яте, університетська автономія, так само як і академічна свобода, встановлюється на інституціональному рівні, в той час як реалізації їх потенціалів для розвитку трудового потенціалу ВНЗ відбувається на організаційному рівні. Слід звернути увагу, що компетенція держави щодо розвитку трудового потенціалу ВНЗ не обмежується питаннями формування умов для розвитку університетської автономії та академічної свободи, а у тому числі і розповсюджується на питання взаємодії університетських інститутів з суспільними інституціями в контексті забезпечення суспільного розвитку.

По-шосте, держава не повинна надавати та гарантувати університетську автономію всім без виключення ВНЗ, адже її реалізація на рівні окремого університету може завдати шкоди як суб'єктам так і об'єктам навчальної діяльності. Право автономії, з огляду на відсутність історичних умов для її природного розвитку або викривлення змісту цього феномену у межах пост-радянських традицій функціонування вітчизняного інституціонального середовища, повинно надаватися державою лише тим ВНЗ, ефективність діяльності яких була визнана суспільством.

По-сьоме, зміна ідентичності університетів (зміст та традиції організації навчального процесу та наукових досліджень), а відповідно і якості їх трудового потенціалу, не може розглядатись в контексті короткострокових, за часом своєї дії, урядових програм, адже зміст цього процесу пов'язаний з переглядом ціннісних орієнтацій і зміною пріоритетів розвитку, як безпосередньо самої університетської спільноти, так і суспільства в цілому. На нашу думку, держава повинна визначити стратегію і мету розвитку університетської автономії та академічної свободи, а також встановити чіткі і зрозумілі індикатори щодо оцінювання рівня розвитку відповідних феноменів.

Вищенаведені висновки не вичерпують порушеної проблематики, а отже можуть бути розглянуті лише на рівні окремих узагальнень щодо перспектив використання потенціалів автономії університету для розвитку його трудового потенціалу. Серед перспективних напрямів в організації наукових досліджень, щодо порушеної проблематики, слід виділити перш за все ті, зміст яких пов'язано з аналізом ефективності використання вищими навчальними закладами статусу автономії, як безпосередньо на рівні забезпечення процесів розвитку власного трудового потенціалу, так і на рівні удосконалення змісту і практики використання механізмів державного управління системою вищої освіти. Крім того, досить цікавим напрямом в організації наукових пошуків щодо порушеної проблематики може стати дослідження напрямів взаємодії органів державної влади та університетів в контексті їх участі у задоволенні потреб суспільства щодо якості надання освітніх послуг.

Список використаних джерел

1. Квіт С.М. «З 1 вересня українські ВНЗ отримають повну автоно-

мію» [Електронний ресурс] / Суспільство: новини від 14.01.2015 // Інформаційне агентство УНІАН. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/society/1031783-z-1-veresnya-ukrajinski-vuzi-otrimayut-rovnu-avtonomiyu-kvit.html>.

2. Квіт С.М. Кабмін схвалив фінансову автономію університетів [Електронний ресурс] / Офіційно: новини від 02.09.2015 // Педагогічна преса: офіційний портал. – Режим доступу: <http://pedpresa.ua/136149-kabmin-shvalyv-finansovu-avtonomiyu-universytetiv-sergij-kvit.html>.

3. Квіт С.М. Реформа освіти і науки [Електронний ресурс] / Засідання Національної ради реформ №12: реформа освіти // Національна рада реформ. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/imce/3.1nrc_edupresentation_final_print.pdf.

4. Положення про обрання та прийняття на роботу науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації / Наказ Міністерства освіти і науки України від 24.12.2002 р. № 744 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 531.

5. Порядок розміщення на поточних рахунках в банках державного сектору та використання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю / Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 719 // Офіційний вісник України. – 2015. – №76. – С. 34–36.

6. Про вищу освіту / Закон України від 01.07.2014 р., № 1556-VI // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – С. 7–14.

7. Про затвердження кваліфікаційних характеристик професій (посад) педагогічних та науково-педагогічних працівників навчальних закладів [електронний ресурс] / Наказ Міністерства освіти і науки України від 01.06.2013 р. № 665 // Міністерства освіти і науки України. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/1672->.

8. Рекомендації щодо проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників та укладання з ними трудових договорів (контрактів) [електронний ресурс] / Наказ Міністерства освіти і науки України від 05.10.2015 р. № 1005 // Міністерство освіти і науки України. – Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/4462->.

9. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» / Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – С. 8.

10. Умови прийому на навчання до вищих навчальних закладів України в 2015 році / Наказ Міністерства освіти і науки України від 15.10.2014 р. № 1172 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 91. – С. 456–458.

11. Хартія Університетів України «Академічні свободи, університетська автономія та освіта» / (авт. тексту ректори та віце-ректори університетів України) // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2009. – Вип. 16. – С. 432–437.

12. Хомерікі О.А. Автономія вищих навчальних закладів у сучасних

соціально-економічних реаліях: конкурентні війни або трамплін для стрибка? / О.А. Хомерікі // Грані: науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. – 2015. – № 1. – С. 103–108.

13. Felt U. University Autonomy in Europe: A Background Study // Managing University Autonomy: Collective Decision Making and Human Resources Policy / Proceeding of the Seminar of the Magna Charta Observatory 17.09.2002. – Bologna: Bononia University Press, 2002. – P. 13–104.

14. Gibbons M. Engagement with the Community: a New Basis for University Autonomy in a Knowledge Society // Managing University Autonomy: University Autonomy and the Institutional Balancing of Teaching and Research / Proceeding of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15.09.2005. – Bologna: Bononia University Press, 2011. – P. 121–150.