

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЮ АВТОНОМІЄЮ ЗВО*

©2018 ЕРМАЧЕНКО В. Є., ДЕРИХОВСЬКА В. І.

УДК 378.11

Ермаченко В. Є., Дериховська В. І. Особливості взаємодії суб'єктів управління організаційною автономією ЗВО

Метою написання даної статті є аналіз особливостей організаційної структури управління ЗВО щодо впровадження організаційної автономії. Визначено актуальність розширення інституційної автономії ЗВО та її складових. Розглянуто систему управління організаційною автономією українських університетів через призму адаптації вітчизняної законодавчої бази у сфері вищої освіти до індикаторів оцінювання рівня організаційної автономії відповідно до методології Європейської асоціації університетів. Упровадження основ розширення організаційної автономії в національну систему вищої освіти було проаналізовано в розрізі такої системи показників: процедура обрання та звільнення керівника (ректора) ЗВО, вибір критеріїв для обрання ректора, терміни дії його повноважень, можливість включення зовнішніх членів в органи правління ЗВО, визначення академічної структури та можливість створення юридичних осіб. Також проаналізовано останні зміни законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо зміни системи управління закладами вищої освіти та зазначено, що більшість нововведень суперечать базовому принципу інституційної автономії – самостійності, незалежності та відповідальності ЗВО у прийнятті рішень щодо розвитку академічних свобод і внутрішнього управління.

Ключові слова: інституційна автономія, організаційна автономія, заклад вищої освіти (ЗВО), суб'єкти управління ЗВО.

Рис.: 4. **Бібл.:** 11.

Ермаченко Володимир Єгорович – кандидат економічних наук, доцент, професор кафедри туризму, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця (пр. Науки, 9а, Харків, 61166, Україна)

E-mail: yvy@hneu.edu.ua

Дериховська Вікторія Ігорівна – кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної теорії, статистики та прогнозування, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця (пр. Науки, 9а, Харків, 61166, Україна)

E-mail: derykhovskayav@gmail.com

УДК 378.11

UDC 378.11

Ермаченко В. Е., Дериховская В. И. Особенности взаимодействия субъектов управления организационной автономией ВУЗ

Целью написания данной статьи является анализ особенностей организационной структуры управления ВУЗ по внедрению организационной автономии. Определена актуальность расширения институциональной автономии ВУЗ и ее составляющих. Рассмотрена система управления организационной автономией украинских университетов через призму адаптации отечественной законодательной базы в сфере высшего образования к индикаторам оценки уровня организационной автономии в соответствии с методологией Европейской ассоциации университетов. Внедрение основ расширения организационной автономии в национальную систему высшего образования были проанализированы в разрезе следующей системы показателей: процедура избрания и увольнения руководителя (ректора) ВУЗ, выбор критериев для избрания ректора, сроки действия его полномочий, возможность включения внешних членов в органы правления ВУЗ, определение академической структуры и возможность создания юридических лиц. Также проанализированы последние изменения законопроекта «О внесении изменений в Закон Украины «О высшем образовании» относительно изменения системы управления ВУЗ и указано, что большинство нововведений противоречат базовому принципу институциональной автономии – самостоятельности, независимости и ответственности ВУЗ в принятии решений по развитию академических свобод и внутреннего управления.

Ключевые слова: институциональная автономия, организационная автономия, высшее учебное заведение (ВУЗ), субъекты управления ВУЗ.

Рис.: 4. **Библ.:** 11.

Ермаченко Владимир Егорович – кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры туризма, Харьковский национальный экономический университет им. С. Кузнеця (пр. Науки, 9а, Харьков, 61166, Украина)

E-mail: yvy@hneu.edu.ua

Дериховская Виктория Игоревна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории, статистики и прогнозирования, Харьковский национальный экономический университет им. С. Кузнеця (пр. Науки, 9а, Харьков, 61166, Украина)

E-mail: derykhovskayav@gmail.com

Yermachenko V. Ye., Derykhovska V. I. The Features of Interaction of Management Entities of the Organizational Autonomy of Higher Educational Institution

The article is aimed at analyzing the features of organizational structure of management of higher educational institution, responsible for introducing an organizational autonomy. Relevance of expanding the institutional autonomy of higher educational institution and its constituents is determined. The system of management of organizational autonomy of Ukrainian universities is considered through the prism of adaptation of the national legislative base in the sphere of higher education to the indicators of estimation of the organizational autonomy level in accordance with the methodology of the European Association of Universities. Introduction of the fundamentals of expansion of organizational autonomy into the national higher education system was analyzed in the context of the following system of indicators: procedure for electing and dismissing the head (rector) of higher educational institution, selection of criteria for election rector, his term of office, possibility of including external members in the board of the higher educational institution, definition of academic structure, and the possibility of creating legal entities. Also, the recent changes amendments to the draft law «On amending the Law of Ukraine «On higher education» concerning the change of the management system of higher educational institution are analyzed, and it is specified that the majority of novations contradict the basic principle of the institutional autonomy – self-sufficiency, independence and responsibility of higher educational institution in making decisions on the development of academic freedoms and internal management.

Keywords: institutional autonomy, organizational autonomy, higher educational institution, management entities of higher educational institution.

Fig.: 4. **Bibl.:** 11.

Yermachenko Volodymyr Ye. – PhD (Economics), Associate Professor, Professor of the Department of Tourism, Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics (9a Nauky Ave., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: yvy@hneu.edu.ua

Derykhovska Viktoriia I. – PhD (Economics), Associate Professor of the Department of Economic Theory, Statistics and Forecasting, Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics (9a Nauky Ave., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: derykhovskayav@gmail.com

* Роботу виконано в межах Держбюджетної прикладної теми № 41/2017-2018 «Розробка методичного та модельно-інформаційного забезпечення інституційної автономії ВНЗ».

Одним із аспектів модернізації національної системи вищої освіти є надання закладам вищої освіти автономії. Саме інституційна автономія через призму організаційної, фінансової, академічної та кадрової самостійності й незалежності має заклати підґрунтя для розвитку та нарощення конкурентоспроможності вітчизняних ЗВО на світовій освітньо-науковій арені.

Аналіз наукових джерел [1–7] дозволив констатувати необхідність розширення автономії українських ЗВО, однак наявність значного кола системних проблем вітчизняної вищої освіти, недосконалість законодавчої бази, інституційна неготовність (або неспроможність) самих ЗВО та відсутність відповідного інструментарію та критеріїв оцінки якості їх науково-освітньої діяльності істотно гальмують процес надання університетами задекларованої автономії.

Українські ЗВО мають бути готовими до того, що автономність передбачає відповідальність, а, отже, університетам необхідно в умовах реформування організувати свою діяльність так, щоб вистояти в жорсткій конкурентній боротьбі на освітньому ринку. Саме тому метою написання даної статті є аналіз особливостей організаційної структури управління ЗВО щодо впровадження організаційної автономії.

Організаційна автономія ЗВО є компонентом інституційної автономії та покликана створити передумови для комерціалізації знань, розвитку внутрішніх академічних структур, реалізації стратегічних управлінських рішень шляхом забезпечення незалежного створення та функціонування організаційної структури управління ЗВО, впровадження дієвих механізмів реалізації управлінських технологій. Сфера організаційної автономії охоплює формування загальних правил функціонування ЗВО та регулювання його організаційної структури, а саме: обрання, призначення та звільнення керівних осіб та інших органів управління внутрішніми структурами ЗВО; визначення терміну перебування на посадах керівників та підписання з ними контрактів; створення та ліквідація внутрішніх структурних підрозділів та відокремлених підрозділів ЗВО.

Згідно з методологією Європейської асоціації університетів [8], кожна компонента інституційної автономії характеризується певним набором індикаторів, оцінювання яких визначає загальний рівень університетської автономії. Так, організаційна автономія європейських систем вищої освіти оцінюється в розрізі такої системи показників: процедура обрання та звільнення керівника (ректора) ЗВО; вибір критеріїв для обрання ректора; терміни дії його повноважень; можливість включення зовнішніх членів в органи правління ЗВО; визначення академічної структури та можливість створення юридичних осіб.

Розглянемо систему управління організаційною автономією українських ЗВО через призму адаптації вітчизняної законодавчої бази у сфері вищої освіти до

вищенаведених індикаторів. Так, ЗВО, як і будь-яка організація, має свою систему управління, що складається із сукупності суб'єктів та об'єктів управління, підсистем і комунікацій між ними, а також процесів, що забезпечують ефективне функціонування організації. Не виключенням є й організаційна автономія ЗВО. Об'єктом управління виступають внутрішня організаційна структура ЗВО та управлінські рішення, що стосуються її зміни та приймаються у відповідності до законодавчої бази та статуту ЗВО.

Суб'єктами системи управління організаційною автономією ЗВО є керівні органи та структурні підрозділи ЗВО, що задіяні у процесі формування правил функціонування ЗВО та регулювання його організаційної структури. Зокрема, у Харківському національному економічному університеті імені Семена Кузнеця (ХНЕУ ім. С. Кузнеця) це: ректор (керівник) університету та заступники керівника (проректори з науково-педагогічної роботи), Вчена рада та Наглядова рада університету, конференція трудового колективу та юридичний відділ університету.

Доцільно зазначити, що перелік суб'єктів управління організаційною автономією ЗВО може бути змінений відповідно до форми власності та правового статусу ЗВО.

Кожен суб'єкт управління організаційною автономією ХНЕУ ім. С. Кузнеця у своїй діяльності керується Законом України «Про вищу освіту», нормативно-правовими документами Міністерства освіти і науки України та іншими законодавчими актами, Статутом університету, посадовими інструкціями та відповідними Положеннями, що регламентують завдання та функції, склад, організацію та порядок робіт суб'єкта управління.

Проаналізуємо діяльність кожного суб'єкта системи управління організаційною автономією ХНЕУ ім. С. Кузнеця у відповідності до його прямих обов'язків (функцій) у сфері реалізації організаційної автономії. Так, безпосереднє управління діяльністю університету здійснює його керівник (ректор, президент, начальник, директор тощо), права, обов'язки та відповідальність якого визначаються законодавством і статутом ХНЕУ ім. С. Кузнеця.

У ст. 34 Закону України «Про вищу освіту» [9] чітко визначено повноваження та обов'язки керівника ЗВО. Отже, виступаючи ключовим суб'єктом організаційної автономії, ректор: організовує діяльність закладу вищої освіти; затверджує структуру університету; видає накази, розпорядження та доручення, що стосуються функціонування організаційної структури ЗВО та є обов'язковими для виконання всіма учасниками освітньо-наукового процесу і структурними підрозділами; затверджує створення (ліквідацію) структурних підрозділів університету та визначає їх функціональні обов'язки; здійснює контроль за роботою керівників та їх структурних підроз-

ділів; сприяє та створює умови для діяльності структурних підрозділів, Вченої ради та Наглядової ради, органів громадського самоврядування (конференція трудового колективу), які діють у закладі вищої освіти; може делегувати, відповідно до статуту ХНЕУ ім. С. Кузнеця, частину своїх повноважень своїм заступникам і керівникам структурних підрозділів.

Заступник керівника (проректор з організаційної роботи або проректор з організаційних питань та адміністративно-господарської роботи) в межах організаційної автономії зобов'язаний: забезпечити контроль за виконанням наказів (доручень та розпоряджень) керівника (ректора) університету; вносити пропозиції ректору щодо створення нових, реорганізації та оптимізації існуючих внутрішніх та відокремлених структурних підрозділів ЗВО; за відсутності ректора університету – виконувати всі повноваження та обов'язки щодо належного функціонування організаційної структури ЗВО.

Наступний суб'єкт системи управління організаційною автономією ЗВО – Вчена рада, що є колегіальним органом управління ХНЕУ ім. С. Кузнеця. Згідно зі ст. 36 ЗУ «Про вищу освіту» [9] до безпосередніх функцій Вченої ради університету у сфері організаційної автономії належать: розробка та подання вищому колегіальному органу громадського самоврядування проекту Статуту університету, а також рішення про внесення змін та доповнень до нього; ухвалення за поданням керівника ЗВО рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію структурних підрозділів; право вносити подання про відкликання керівника ЗВО відповідно до підстав, передбачених законодавством, статутом ЗВО та контрактом, яке розглядається вищим колегіальним органом громадського самоврядування ЗВО; подання пропозицій щодо створення вчених рад структурних підрозділів ХНЕУ ім. С. Кузнеця та визначення їх повноважень; можливість делегування частини своїх повноважень вченим радам структурних підрозділів університету.

Усі рішення Вченої ради ХНЕУ ім. С. Кузнеця вводяться в дію рішеннями керівника (ректора) університету.

Наглядова рада ЗВО – це орган управління ХНЕУ ім. С. Кузнеця, що створений для забезпечення функціонування закладу та здійснення контролю за його діяльністю відповідно до чинного законодавства. Згідно зі ст. 37 ЗУ «Про вищу освіту» [9] Наглядова рада ЗВО створюється за рішенням засновника (засновників) для здійснення нагляду за управлінням майном закладу вищої освіти, додержанням мети його створення. Вона «... сприяє розв'язанню перспективних завдань його розвитку, залученню фінансових ресурсів для забезпечення його діяльності з основних напрямів розвитку і здійснення контролю за їх використанням, ефективній взаємодії закладу вищої освіти з державними органами та органами

місцевого самоврядування, науковою громадськістю, суспільно-політичними організаціями та суб'єктами господарської діяльності в інтересах розвитку та підвищення якості освітньої діяльності і конкурентоспроможності закладу вищої освіти, здійснює громадський контроль за його діяльністю тощо ...» [9]. У межах управління організаційною автономією Наглядова рада ХНЕУ ім. С. Кузнеця виконує такі функції: вносить вищому колегіальному органу громадського самоврядування та/або засновнику (засновникам) університету подання про відкликання керівника закладу вищої освіти з підстав, передбачених законодавством, статутом ЗВО та контрактом керівника; здійснює громадський контроль за діяльністю керівництва ЗВО; висуває перед конференцією трудового колективу мотивовану пропозицію щодо обрання або продовження повноважень ректора ЗВО; забезпечує ефективну взаємодію ЗВО з органами державного управління, науковою громадськістю, суспільно-політичними та комерційними організаціями в інтересах розвитку вищої освіти; надає оцінку роботи ЗВО, окремих його підрозділів чи керівників стосовно забезпечення загальнодержавного і міжнародного визнання результатів діяльності ЗВО та вмотивоване подання ректору пропозицій щодо структурних або персональних змін за результатами їх роботи.

Конференція трудового колективу (КТК) ЗВО відповідно до статті 39 ЗУ «Про вищу освіту» [9] є вищим колегіальним органом громадського самоврядування закладу вищої освіти, порядок роботи якого визначається статутом ЗВО. У межах організаційної автономії на КТК ХНЕУ ім. С. Кузнеця покладено такі обов'язки: погоджує за поданням вченої ради ЗВО статут закладу вищої освіти чи зміни (доповнення) до нього; заслуховує щороку звіт керівника ЗВО та оцінює його діяльність; розглядає за обґрунтованим поданням наглядової або вченої ради ЗВО питання про дострокове припинення повноважень керівника ЗВО; подає пропозиції щодо створення органів громадського самоврядування навчально-наукового інституту (факультету) – КТК та визначення їх повноважень; може делегувати частини своїх повноважень КТК структурних підрозділів університету.

Юридичний відділ ЗВО є структурним підрозділом ХНЕУ ім. С. Кузнеця, що створено у відповідності до чинного законодавства та який безпосередньо підпорядкований, підконтрольний та підзвітний ректору університету. Юридичний відділ у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативними актами Міністерства освіти і науки України, інших центральних органів виконавчої влади України, Статутом ЗВО, наказами й розпорядженнями ректора ЗВО.

У межах організаційної автономії юридичний відділ ХНЕУ ім. С. Кузнеця виконує такі функції: перевіряє на відповідність чинному законодавству проекти наказів, листів, інших актів, що подаються на підпис керівництву ЗВО, візує їх за наявності погодження цих проектів зацікавленими підрозділами; разом із відповідними структурними підрозділами бере участь у розробці та укладенні договорів (контрактів) з фізичними та юридичними особами, дає правову оцінку їх проектам; координує роботу в підготовці наказів та інших актів ЗВО, що регулюють відносини структурних підрозділів, їх майнову відповідальність; здійснює контроль за відповідністю законодавству актів, прийнятих керівниками структурних підрозділів, доповідає ректору ЗВО для вжиття заходів до їх зміни чи скасування; консультує виборні органи трудового колективу з питань законодавства, що стосуються їх повноважень; готує і вносить у встановленому порядку пропозиції про зміну чи скасування відомчих нормативних актів та актів університету, що фактично втратили чинність, не відповідають умовам господарювання або видані з порушенням вимог законодавства.

Практична реалізація суб'єктами системи управління організаційною автономією ХНЕУ ім. С. Кузнеця зазначених функцій відбувається відповідно до чинного законодавства України та локальних, внутрішніх нормативних документів університету.

Зокрема процедуру обрання, призначення та звільнення з посади керівника ЗВО, незалежно від форми власності та підпорядкування, визначено у ст. 42 ЗУ «Про вищу освіту» [9] та чітко приписано в методичних рекомендаціях щодо особливостей виборчої системи та порядку обрання керівника вищого навчального закладу, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2014 р. № 726 [10]. Так, обрання ректору ЗВО відбувається за конкурсом на заміщення посади керівника шляхом таємного голосування строком на п'ять років (сім років – для ЗВО, що мають статус національний) відповідно до [10] та статуту ЗВО.

У частині першій ст. 42 ЗУ «Про вищу освіту» чітко визначені критерії для обрання ректора ЗВО. Отже, кандидат на посаду керівника ЗВО повинен: вільно володіти державною мовою; мати вчене звання та науковий ступінь (для закладів вищої освіти мистецького спрямування – вчене звання та науковий ступінь або ступінь доктора мистецтва); стаж роботи на посадах науково-педагогічних працівників не менш як 10 років. Кандидат на посаду керівника закладу державної чи комунальної форми власності має бути громадянином України [9]. Слід наголосити, що одна і та сама особа не може бути керівником відповідного ЗВО більше, ніж два строки. Також ця стаття визначає і певні обмеження для кандидатів на посаду керівника ЗВО.

На *рис. 1* представлена схема взаємовідносин суб'єктів системи управління організаційною автономією щодо процедури обрання ректора ЗВО та визначення критеріїв для його обрання.

Своєю чергою, процедура звільнення ректора ЗВО відповідно до ст. 42 ЗУ «Про вищу освіту» може ініціюватися як на зовнішньому рівні (засновником (засновниками) або уповноваженим ним органом, так і на внутрішньому рівні (у зв'язку з прийняттям рішення про відкликання ректору вищим колегіальним органом громадського самоврядування (КТК), який його обрав на посаду з підстав, визначених законодавством про працю, за порушення статуту ЗВО та умов контракту [9]. На *рис. 2* наведено схему взаємовідносин суб'єктів системи управління організаційною автономією під час звільнення ректора ЗВО.

Отже, однією з нагальних проблем на шляху розширення організаційної автономії вітчизняних ЗВО є законодавчо визначена процедура виборів ректора та необхідність ухвалення урядом його кандидатури. Більше того, на практиці відомі випадки декларативності закону стосовно питань терміну повноважень ректора, коли Міністерство освіти і науки України скасовує його в односторонньому порядку. Доцільно зазначити, що ректор і керівники структурних підрозділів ЗВО жодним чином не регулюють питання щодо встановлення термінів дії їх повноважень. Цей строк чітко визначений у старій редакції ЗУ «Про вищу освіту», а згідно з чинним законодавством дії лише норма, що одна і та сама особа не може бути ректором відповідного ЗВО більше, ніж два строки [9].

Наявність законодавчо закріплених норм щодо терміну (строку) повноважень ректора ЗВО є характерною рисою відсутності автономії університету. Також негативною на даний час, з точки зору становлення та розвитку автономності ЗВО, є ситуація щодо включення до керівних органів ЗВО зовнішніх членів та процедура їх обрання. Цей індикатор є важливим аспектом управлінської автономії ЗВО.

Формально вітчизняні ЗВО можуть залучати представників ззовні до складу своїх керівних органів, однак це не є обов'язковим, і тому відсоток зовнішніх членів залишається низьким. Однак, з іншого боку, включення таких зовнішніх членів, як відомі діячі культури, науки, політики, представників діючого уряду тощо, суперечить самій ідеї інституційної автономії, оскільки суттєво збільшує вплив держави на управлінську діяльність ЗВО. На жаль, і досі в Україні відсутня законодавчо визначена можливість ЗВО здійснювати відбір та залучати зовнішніх членів до процесу прийняття управлінських рішень.

Наступною функцією суб'єктів організаційної автономії є можливість самостійного визначення академічної структури закладу вищої освіти. Визначаючи основні принципи, права та обов'язки закладу

Зовнішнє середовище ЗВО

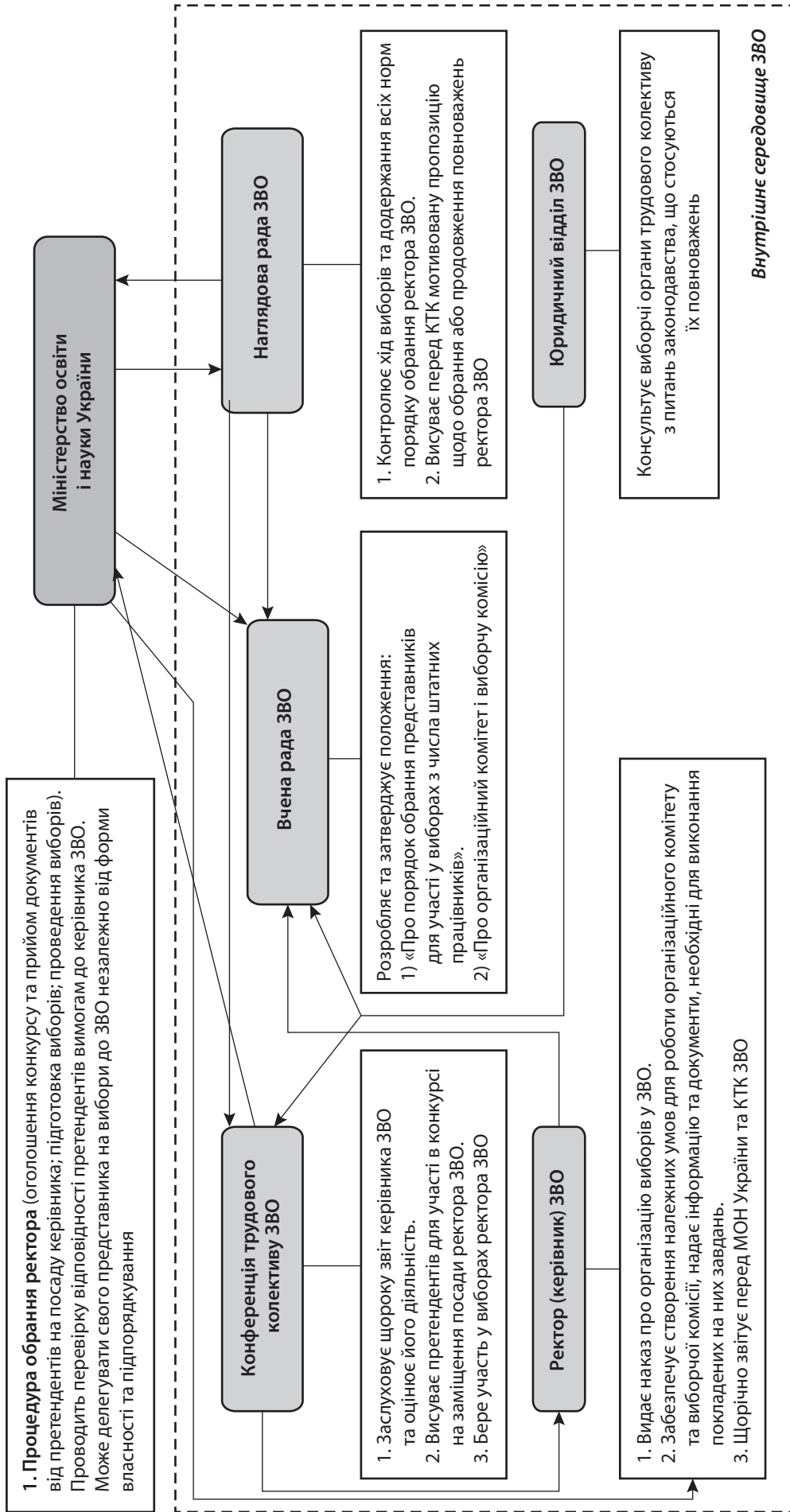


Рис. 1. Взаємодія суб'єктів управління організаційною автономією ЗВО щодо процедури обрання ректора ЗВО

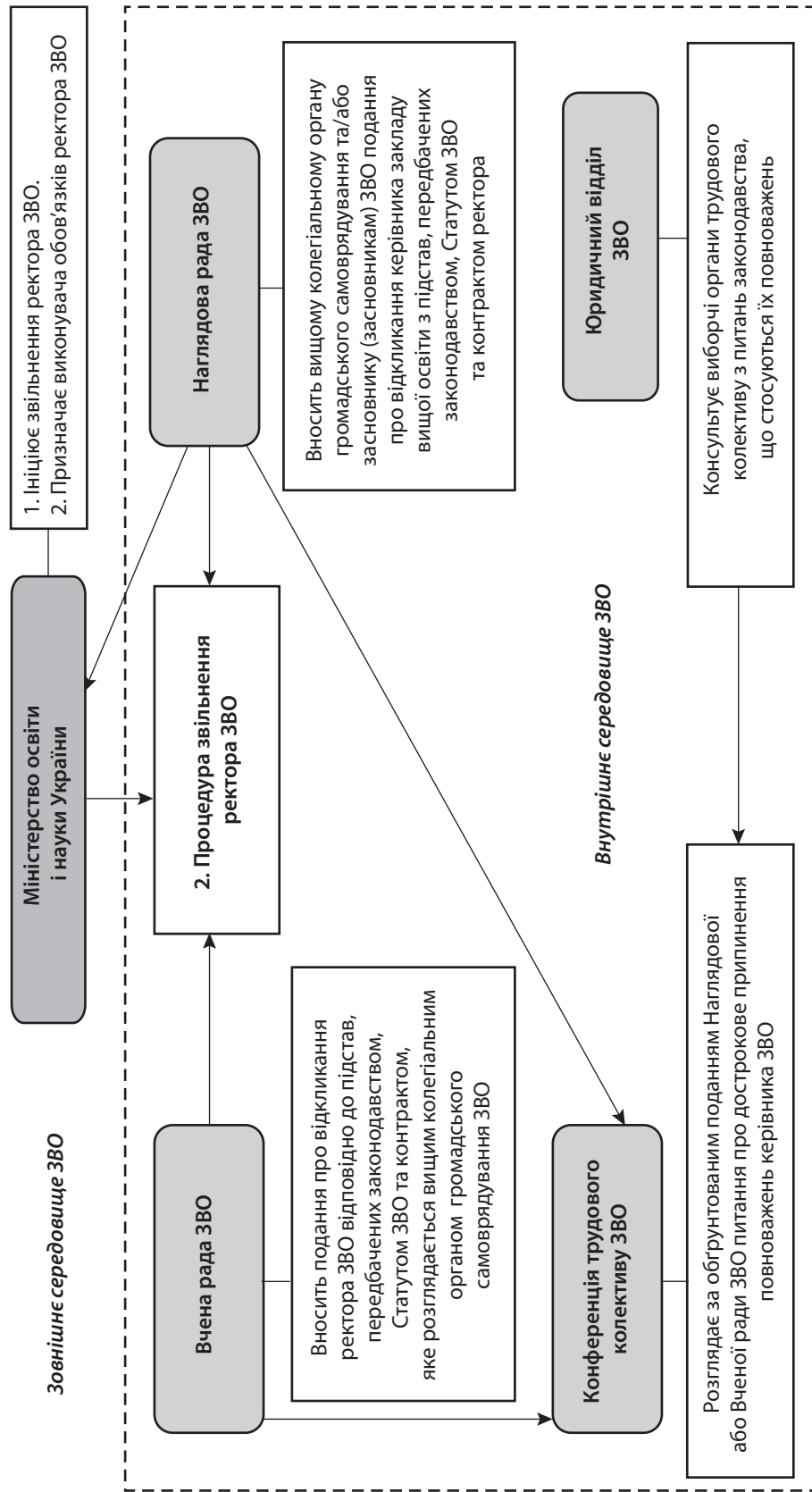


Рис. 2. Взаємодія суб'єктів управління організаційною автономією ЗВО щодо процедури звільнення ректора ЗВО

вищої освіти, ст. 32 Закону України «Про вищу освіту» та зокрема пункт 14 закріплює за ЗВО право на створення, реорганізацію та ліквідацію своїх структурних підрозділів [9].

У ст. 33. цього ж Закону [9] зазначено, що структура ЗВО, статус і функції його структурних підрозділів визначаються Статутом ЗВО та положеннями про відповідні структурні підрозділи.

Процес створення, реорганізації та ліквідації структурних підрозділів ЗВО затверджує ректор університету, а також визначає їх функціональні обов'язки, здійснює контроль за їх роботою та створює умови для їх ефективної діяльності. Ініціювати ректору пропозицію щодо створення нових, реорганізації та оптимізації існуючих внутрішніх та відокремлених структурних підрозділів ЗВО може заступник керівника (проректор з відповідного напрямку діяльності).

На рис. 3 наведено схему взаємовідносин суб'єктів системи управління організаційною автономією щодо визначення академічної структури ЗВО.

Іншим, не менш важливим аспектом організаційної автономії є можливість створення ЗВО будь-яких типів юридичних осіб. Пункт 3 статті 27 Закону України «Про вищу освіту» наголошує, що ЗВО може бути засновником (співзасновником) інших юридичних осіб, які провадять свою діяльність відповідно до напрямів навчально-науково-виробничої, інноваційної діяльності закладу вищої освіти та/або забезпечують виконання його статутних завдань. Більше того, згідно зі ст. 29 Закону України «Про вищу освіту» [9], заклад вищої освіти, якому було надано статус національного, має право «...формувати на своїй базі інноваційні структури різних типів (наукові та технологічні парки, бізнес-інкубатори, малі підприємства тощо) на засадах поєднання інтересів високотехнологічних компаній, науки, освіти, бізнесу та держави з метою виконання і впровадження інноваційних проектів». Підтверджує це право також і ст. 68 цього Закону [9]. Так, визначаючи організаційні форми провадження наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, ЗВО можуть реалізовувати зазначені види діяльності в тому числі через створені ними юридичні особи, предметом діяльності яких є доведення результатів наукової та науково-технічної діяльності ЗВО до стану інноваційного продукту та його подальша комерціалізація.

Отже, положення про можливість створення суб'єктів господарювання стало вагомим кроком до автономності та забезпечення рівності ЗВО. Однак реалізація на практиці права ЗВО створювати без обмежень юридичні особи потребує розробки додаткових ефективних інструментів підтримки, оскільки заявлено досить амбіційний предмет їх діяльності – доведення результатів наукової та науково-технічної діяльності закладу вищої освіти до стану інноваційного продукту та його подальша комерціалізація.

На рис. 4 наведено схему взаємовідносин суб'єктів системи управління організаційною автономією щодо визначення академічної структури ЗВО.

У контексті дослідження організаційної автономії вітчизняних ЗВО особливої уваги заслуговує аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо зміни системи управління закладами вищої освіти» [11].

Розроблений законопроект проголошує важливу мету – «підвищення ефективності управління закладом вищої освіти шляхом запровадження нової моделі з елементами корпоративного управління, що дозволить забезпечити інституційне зміцнення вітчизняних університетів, посилити їхню управлінську спроможність шляхом визначення оптимального балансу повноважень між внутрішніми органами управління закладу вищої освіти (керівник, Вчена рада, адміністрація закладу), Наглядовою радою (із суттєвим розширенням її повноважень) та органами громадського самоврядування, які традиційно здійснюють захист прав викладачів та студентів. Відповідні зміни, у разі їх впровадження, також допоможуть ЗВО здійснювати свою діяльність максимально прозоро й ефективно в умовах вільного ринку освітніх послуг» [11]. Водночас, детально розглянувши законопроект, доцільно відмітити його суперечливість і розбіжність між проголошеною метою та змістом самого документа. Зокрема, з точки зору розширення організаційної автономії ЗВО, незрозумілими є такі аспекти законопроекту:

1. *Корпоративне управління ЗВО (корпоративизований університет).* У законопроекті не надано тлумачення поняття «корпоративне управління», а тому суттєво ускладнюється розуміння доцільності та обґрунтованості запровадження принципів, механізму та системи корпоративного управління ЗВО. Більше того, не надано жодних пояснень щодо врахування поточної соціально-економічної та політичної ситуації в країні, можливих ризиків для адаптації під час перехідного періоду системи управління ЗВО на нову модель управління.

2. *Підвищення рівня бюрократизації управління ЗВО.* Розробники цього законопроекту пропонують ввести до штатного розпису вищів нові управлінські посади: фінансовий директор та антикризовий менеджер. Нові управлінські суб'єкти отримують значні адміністративні функції, які раніше виконував ректор (керівник) ЗВО. З одного боку, це дозволить звільнити ректора від господарських функцій і паперово-бюрократичної рутини управління та перейти до розгляду стратегічних питань розвитку ЗВО. Однак, з іншого боку, втрата керівних функцій не передбачає обмеження відповідальності за їх виконання. Тобто, обмеженість прав керівника університету може істотно зменшити керованість системи управління ЗВО. Крім того, виникає конфлікт інтересів у

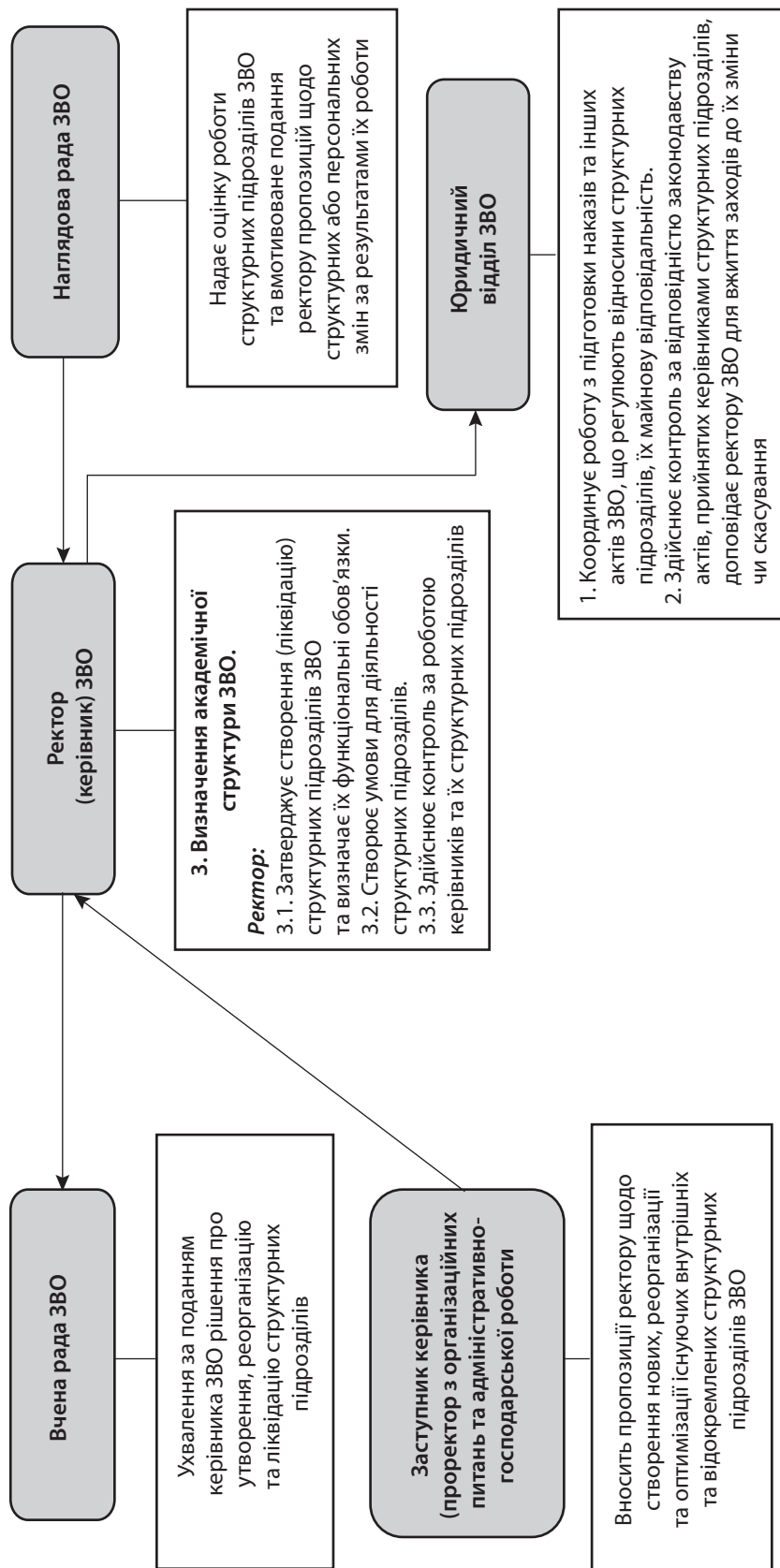


Рис. 3. Взаємодія суб'єктів управління організаційною автономією ЗВО щодо визначення академічної структури ЗВО



Рис. 4. Взаємодія суб'єктів управління організаційною автономією ЗВО щодо можливості створення юридичних осіб

питаннях звітування ЗВО перед зовнішніми органами, а також відбувається дублювання деяких повноважень між фінансовим директором і ректором ЗВО, що може спричинити юридичну невизначеність, суперечливість законодавству України та призвести до зловживання в управлінні ЗВО.

3. *Перехід Наглядової ради ЗВО з органу зовнішнього громадського контролю в додатковий колегіальний орган управління ЗВО.* Відповідно до редакції законопроекту, за органом – засновником ЗВО закріплюється право делегувати до складу Наглядової ради чотирьох членів із семи. Тим самим значно розширюються права засновника вишу та відбувається узурпація контролю над діяльністю ЗВО, що, своєю чергою, суттєво обмежує автономію ЗВО. Крім того, за органами місцевого та обласного самоврядування також визнається можливість делегування своїх представників до Наглядової ради ЗВО. Це є також наступом на університетську автономію, оскільки може спричинити втручання політичних і партійних інтересів в управлінську роботу ЗВО.

Розширення та поява нових повноважень Наглядової ради у законопроекті не окреслює зони відповідальності даного органу за їх виконання, не визначає порядок і форми контролю за її діяльністю, що може призвести до блокування нормального функціонування ЗВО в цілому та управлінської діяльності зокрема.

4. *Склад Вченої ради ЗВО.* Згідно з положеннями законопроекту, членами Вченої ради вишу можуть бути лише виборні представники наукових і науково-педагогічних працівників, які обираються у структурних підрозділах, де вони працюють. Водночас ректор,

проректори та керівники структурних підрозділів не можуть бути членами Вченої ради ЗВО. Ця норма є суперечливою з точки зору тих повноважень, що покладені на Вчену раду ЗВО, оскільки саме цей орган визначає стратегічні та поточні пріоритети розвитку основних напрямів діяльності ЗВО, за формулювання яких відповідальні безпосередньо керівник і заступники керівника ЗВО. Також через те, що вирішення питань щодо академічної структури ЗВО (ухвалення рішень про утворення, реорганізацію та ліквідацію структурних підрозділів тощо) має приймати особа з управлінським досвідом роботи у сфері вищої освіти, вона має й очолювати Вчену раду.

Обмеженість прав Вченої ради щодо затвердження стратегії розвитку ЗВО, розбалансованість її повноважень та відсутність норм щодо її відповідальності є кроком назад у питанні розширення організаційної автономії вишу.

5. *Процедура обрання та призначення ректора (керівника) ЗВО.* Норма цього законопроекту визначає, що для укладання контракту на посаду ректора ЗВО претендент має набрати нереальні дві третини (або 75%) голосів, а не 50%, що чинні зараз. Це суперечить принципам демократії, оскільки делегує право обрання ректора не трудовому колективу ЗВО, а Наглядовій раді, якій, своєю чергою, достатньо лише 25% голосів для укладання відповідного контракту. Тобто, знову відбувається обмеження автономії ЗВО.

6. *Призначення керівника структурного підрозділу.* У чинній редакції Закону рішення про призначення керівника факультету (навчально-наукового інституту) приймає ректор ЗВО за погодженням з

Вченою радою вишу та за участю Вченої ради факультету. Норма законопроекту викреслює Вчену раду ЗВО як одного із суб'єктів обрання керівника факультету. Тим самим дискримінуються права членів Вченої ради ЗВО.

Отже, більшість нововведень, запропонованих у цьому законопроекті, не розширюють організаційну автономію ЗВО, а, навпаки, суперечать базовому принципу інституційної автономії – самостійності, незалежності та відповідальності ЗВО у прийнятті рішень щодо розвитку академічних свобод і внутрішнього управління.

ВИСНОВКИ

Таким чином, з точки зору методології дослідження автономії ЗВО Асоціацією Європейських Університетів, прийнятий і введений у дію новий Закон України «Про вищу освіту» формально розширює організаційну автономію вітчизняних ЗВО та потенційно спроможний забезпечити умови для просування української системи вищої освіти до світового рівня. Однак ще залишається значне коло питань на шляху реформування нормативно-правового поля щодо забезпечення та розширення як організаційної автономії, так і інституційної автономії ЗВО в цілому.

Розширення прав і академічних свобод суб'єктів управління організаційною структурою ЗВО та процесом прийняття управлінських рішень має, перш за все, стосуватися підвищення якості надання освітніх та наукових послуг ЗВО, перетворення його на конкурентоспроможного учасника економічних відносин на національному та світовому освітніх ринках, що дбає про досягнення та практичну реалізацію стратегічних і тактичних трендів розвитку системи вищої освіти. ■

ЛІТЕРАТУРА

- 1. Раєвнева О. В., Бровко О. І.** Моделі університетської автономії закладів вищої освіти // *Vzdelávanie a spoločnosť III. Medzinárodný nekonferenčný zborník*. Prešov, 2018. С. 109–116. URL: http://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Bernatova10/subor/Rayevnyeva_Brovko.pdf
- 2. Osipian A. L.** University autonomy in Ukraine: Higher education corruption and the state. *Communist and Post-Communist Studies*. 2017. Vol. 50. Issue 3. P. 233–243.
- 3. Богачевська І. В.** Автономізація університетів як складова реформи вищої освіти в Україні. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/895/>
- 4. Ritzen J.** University autonomy: Improving educational output / *IZA World of Labor* 2016. URL: <https://wol.iza.org/uploads/articles/240/pdfs/university-autonomy-improving-educational-output.pdf>
- 5.** Проблеми і перспективи автономізації українських ВНЗ в контексті європейського досвіду університетської автономії. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/mart2009/7.html>
- 6. Раєвнева О. В., Стрижиченко К. А.** Автономія університету і еволюційні етапи її розвитку. Ефективна еко-

номіка. 2016. № 2. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2016/3.pdf

7. Аксьонова І. В. Аналіз світового досвіду формування університетської автономії. *Економіка розвитку*. 2017. № 2. URL: http://www.ed.ksue.edu.ua/ER/knt/eu172_82/e172aks.pdf

8. European University Association. URL: <https://www.university-autonomy.eu/>

9. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

10. Методичні рекомендації щодо особливостей виборчої системи та порядку обрання керівника вищого навчального закладу : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2014 р. № 726. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726-2014-p>

11. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо зміни системи управління закладами вищої освіти № 8385 від 18.05.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64048

REFERENCES

Aksyonova, I. V. "Analiz svitovoho dosvidu formuvannya universytetskoj avtonomii" [Analysis of world experience in the formation of university autonomy]. *Ekonomika rozvytku*. 2017. http://www.ed.ksue.edu.ua/ER/knt/eu172_82/e172aks.pdf

Bohachevska, I. V. "Avtonomizatsiia universytetiv yak skladova reformy vyshchoi osvity v Ukraini. Analitichna zapyska" [University autonomy as a component of the reform of higher education in Ukraine. Analytical note]. *Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen*. <http://www.niss.gov.ua/articles/895/>

European University Association. <https://www.university-autonomy.eu/>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726-2014-p>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

[Legal Act of Ukraine] (2018). http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64048

Osipian, A. L. "University autonomy in Ukraine: Higher education corruption and the state". *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 50, no. 3 (2017): 233–243.

"Problemy i perspektyvy avtonomizatsii ukrainskykh VNZ v konteksti yevropeiskoho dosvidu universytetskoj avtonomii" [Problems and prospects of autonomy of Ukrainian universities in the context of European university autonomy experience]. <http://old.niss.gov.ua/monitor/mart2009/7.html>

Raievnieva, O. V., and Brovko, O. I. "Modeli universytetskoj avtonomii zakladiv vyshchoi osvity" [Models of university autonomy of institutions of higher education]. *Vzdelavanie a spolocnosť III. Medzinardny nekonferencny zbornik*. Presov, 2018. http://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Bernatova10/subor/Rayevnyeva_Brovko.pdf

Raievnieva, O. V., and Stryzhychenko, K. A. "Avtonomiia universytetu i evoliutsiini etapy yii rozvytku" [University autonomy and evolutionary stages of its development]. *Efektivna ekonomika*. 2016. http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2016/3.pdf

Ritzen, J. "University autonomy: Improving educational output". *IZA World of Labor* 2016. <https://wol.iza.org/uploads/articles/240/pdfs/university-autonomy-improving-educational-output.pdf>