

УНІВЕРСИТЕТСЬКА АВТОНОМІЯ: ПРАВА І ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Наведено огляд публікацій Наглядової ради Великої хартії університетів, присвячених питанням взаємозалежності автономії та відповідальності вищих навчальних закладів перед суспільством.

Ключові слова: університетська автономія, субстанціональна автономія, процедурна автономія, функціональна автономія, суспільство аудиту, зовнішній контроль якості.

Приведен обзор публикаций Наблюдательного совета Великой хартии университетов, посвященных вопросам взаимозависимости автономии и ответственности высших учебных заведений перед обществом.

Ключевые слова: университетская автономия, субстанциональная автономия, процедурная автономия, функциональная автономия, общество аудита, внешний контроль качества.

The article presents a review of publications of the Magna Charta Observatory exploring the two interrelated aspects of university autonomy — the rights and responsibility of a higher education institution to society.

Key words: university autonomy, substantive autonomy, procedural autonomy, functional autonomy, audit society, external quality assurance.

Автономія вищих навчальних закладів є одним із фундаментальних принципів Болонського процесу. Питання академічної свободи й університетської автономії неодноразово порушувалися в перебігу міжнародних конференцій під егідою Наглядової ради Великої хартії університетів (Magna Charta Observatory). Вищі навчальні заклади України, що підписали Велику хартію, взяли на себе зобов'язання послідовно дотримувати її основних положень, тому вивчення досвіду європейської академічної спільноти є вельми актуальним. Цей огляд має на меті ознайомити українських фахівців із тими матеріалами Наглядової ради, де висвітлюються теоретичні та практичні аспекти університетської автономії.

Поняття академічної свободи і автономії вищих навчальних закладів близькі, але не ідентичні. Академічну свободу розглядають як право професорсько-викладацького складу вільно здійснювати навчання і дослідження, використовувати різні моделі, теорії і підходи на власний розсуд і без зовнішнього втручання. Університетську автономію визначають як право конкретного ВНЗ самостійно, без зовнішнього втручання, виконувати свої справи, пов'язані з осно-

вною місією — досліджувати і навчати [8, с. 134; 2, с. 101]. Спрощено можна сказати, що академічна свобода діє на персональному, а університетська автономія — на інституціональному рівні.

За одним із загальноприйнятих визначень, автономія означає здатність ВНЗ:

- приймати самостійні рішення з певних питань університетського життя в межах своєї компетенції;
- визначати ресурси, необхідні для структурування закладу і прогресу науковців;
- визначати критерії доступу до викладання і навчання в університеті;
- окреслювати стратегічні завдання і цілі закладу;
- установлювати зв'язки з іншими сферами суспільства, важливіми для розвитку університету (політика, економіка тощо);
- брати на себе відповідальність за прийняті рішення та їх можливий вплив на суспільство [5, с. 28-29].

В останньому пункті знаходимо чітку відповідь на риторичне запитання: університетська автономія — привілей чи відповідальність? Учасники форумів Наглядової ради погоджуються з тим, що абсолютної автономії ніколи не було і немає, оскільки вона обмежена бюджетами, структурами і соціальним контекстом, в якому ВНЗ працює. Дискусії стосуються лише ступеня відповідальності, форм звітності перед суспільством, критеріїв оцінки діяльності ВНЗ, впливу суспільного оточення і громадської думки на ступінь автономії.

На підтвердження тези про історичну та географічну відносність поняття університетської автономії Ульріке Фельт наводить перелік моделей залежності автономії від форми державного устрою.

1. Суверенна держава із прагматично налаштованою владою (державний контроль; діяльність закладу оцінюється з позиції політичної лояльності; рішення приймаються централізовано; зміни у ВНЗ залежать від змін політичного курсу). При такій моделі влада залишає університетові лише можливість приймати рішення стосовно другорядних технічних питань.

2. Інституціональна модель (рішення приймаються з урахуванням сталих традицій; у політичному житті домінують інституціональні лідери). Автономія основана на загальноприйнятих у суспільстві нормах невтручання.

3. Корпоративно-плюралістична держава (університети об'єктивно заперечують монополію держави на владу і контроль; рішення приймаються після переговорів і консультацій). Автономія ВНЗ є предметом переговорів і наслідком розподілу суспільних інтересів і влади.

4. Держава із розвинутою ринковою економікою (університети надають послуги за мінімального втручання влади; діяльність

ВНЗ оцінюється за критеріями економічної ефективності і гнучкості). Автономія залежить від здатності університету вижити в умовах ринкової конкуренції [5, с. 38–39].

На думку Майкла Гіббонса, університетська автономія — це не тільки передумова наукового й академічного розвитку, скільки необхідність ВНЗ розвивати стосунки із суспільством. У цьому новому контексті автономію слід заслужити приблизно так, як аспірант має спочатку довести, що він може визначити, проаналізувати і вирішити певну наукову проблему згідно з канонами наукового дослідження в конкретній галузі. Тільки згодом, коли буде доведене його вміння продемонструвати творчий підхід і компетенцію, він може самостійно визначати коло своїх досліджень, тобто набути права на автономію в науковій діяльності [6, с. 122–123].

Нове соціальне оточення, в якому нині діють ВНЗ, М. Гіббонс окреслює таким чином: а) зсув праворуч у політичному житті, б) глобалізація, в) економіка інновацій і знань.

Зсув праворуч означає глибинні зміни в переконаннях і очікуваннях людей від життя. Насамперед це пов'язано з ідеологією і практикою конкуренції, виживання, покладання на власні сили. У цих нових умовах університети з підозрою ставляться один до одного, оскільки змагаються за студентів, викладачів, ресурси. Глобалізація характеризується масовим доступом до інформації, поширенням інновацій, що провокує конкурентну боротьбу і сприяє підвищенню конкурентоспроможності. Нинішню економіку називають економікою знань, оскільки вона базується на інноваціях, які, в свою чергу, неможливі без знань. А щоб здобути цих знань, потрібна вища освіта, звідси підвищення ролі університетів [6, с. 124–127].

Сьогодні місія університетів, зазначає Паоло Блазі, — готувати людей не тільки для керівних посад, а й до того, щоб стати активними громадянами в суспільстві, яке постійно змінюється, і в умовах, коли ймовірно їм доведеться неодноразово змінювати місце і напрям своєї майбутньої роботи [3, с. 160].

Роль університетів у житті суспільства стрімко посилюється, і уряди, які це розуміють, приділяють вищій освіті більше уваги, звідси ризики більшого контролю зі сторони держави, більшого політичного втручання. Так само це розуміють і підприємці, тому збільшуються й ризики втручання великих корпорацій у справи ВНЗ [4, с. 70].

Проте недостатньо зроблено для того, щоб змінити ідентичність університетів — зміст навчальних програм, методику викладання, організацію наукових досліджень. Відповідно до нових вимог суспільства, студентів слід навчити самостійно навчатися, позитивно взаємодіяти з людьми, опанувати нові інформаційні технології, іноземні мови, стати, нарешті, «менеджерами самих себе». Тому на-

вчальні плани із загальноосвітніх і спеціальних дисциплін мають не просто надавати інформацію, а розвивати практичні навички.

Автономія для окремих ВНЗ означає знаходження балансу між пропозиціями «знизу» і рішенням «зверху», звідси важлива роль учених рад європейських університетів, де професори мають потужне лобі. Щоб ефективно працювати, університетська автономія має поєднуватися з особистою відповідальністю і сильним керівництвом [3, с. 161–163].

Сутність відповідальності А. Барблан оригінально визначає як здатність університету сказати «ні» пропозиціям і вимогам, які не відповідають довгостроковим цілям закладу або суспільства в цілому. Автономія, якщо її розуміти як «функціональну», обмежується виконанням основних університетських функцій — викладання і досліджень. Чим краще ці функції виконуються, тим заклад прозоріший і більше заслуговує на довіру. Якщо сформулювати це в термінах суспільства знань, то завдання університетів — асимілювати, активувати знання та здійснювати їх інноваційний розвиток.

Асимілюючи знання, студенти засвоюють інтелектуальні досягнення провідних університетів (ідеться про базові знання). Цей етап підготовки відповідає рівню бакалавра. Активувати знання означає здобути знання, перетворити їх на вміння і професійні компетенції (рівень магістра). Інноваційний розвиток передбачає вивчення нового, невідомого, або трансформування відомого та його елементів для того, щоб мати нові результати. У цьому полягає ключова роль університету — дистанціюватися від очевидного і пропонувати оригінальні, нестандартні перспективи; цей процес відповідає рівню PhD.

Саме на цьому рівні виявляються найсильніші сторони автономії — здатність сказати «ні» звиклим зручним поглядам, тлумаченням, нормам, поясненням, міфам. Автономія, в найкращому розумінні цього терміна, має бути гарантом здатності бути іншим. Це шлях спроб і помилок, але саме цей шлях є довгостроковим завданням ВНЗ в його служінні суспільству. В разі, коли університет шукає, помиляється, проте врешті-решт робить відповідальний вибір, це і є найвищою формою його соціальної інтеграції [1, с. 34–37].

У концепції автономії виділяють два аспекти: а) субстанціональну автономію (Substantive Autonomy), що стосується здатності ВНЗ визначати свою основну місію (формування кадрів, набір студентів, перелік і зміст курсів, що читаються, зміст наукових досліджень тощо) і б) процедурна автономія (Procedural Autonomy) — спроможність університету самостійно знаходити шляхи досягнення поставлених цілей (розрахунки бюджету, визначення процедур підбору й призначення викладачів тощо).

Серйозний виклик практичній реалізації субстанціональної автономії М. Вукасович убачає в більшій, ніж раніше, доступності ви-

щої освіти. Частка молодих людей віком 19–20 років, котрі навчаються в університетах, сягає в розвинених країнах 15–50 %. Як наслідок, відбуваються демократизація вищої освіти, диверсифікація студентського контингенту, їхніх інтересів і мотивації до навчання. Чи слід у такому разі візноманітнювати навчальні плани відповідно до нових потреб й інтереси студентів? Чи можна вважати такі зміни порушенням принципів університетської автономії? Як розглядати в такому разі студентів — як «своїх», тобто рівноправних партнерів у прийнятті рішень і «співавторів» навчального процесу, чи як «чужих» — пасивних споживачів освітніх послуг? Об'єктивно виникли передумови для радикальних змін у навчальних планах, суб'єктивно існує інерція викладачів. Можливі конфлікти з цієї причини: а) між професорсько-викладацьким складом, з одного боку, та студентами, співробітниками, урядом, з іншого; б) між викладачами академічних дисциплін у межах одного і того ж університету.

Проблеми з реалізацією процедурної автономії виникають, зокрема, через зміну ролі урядів в управлінні ВНЗ. Держава нині впливає на діяльність університетів не стільки а priori — через декрети і пряме регулювання, скільки а posteriori — через зовнішнє оцінювання й акредитацію, для чого створюються буферні структури — комітети, ради, агенції тощо. Теоретично слід зважати і на вплив Болонського процесу з його вимогами більшої автономії університетам. На практиці, однак, більшість змін, прийнятих під його тиском, є формальною, а не реальною автономією. Замість регулювання у вигляді законів і підзаконних актів, що приймаються державою, сьогодні вища освіта «регулюється» набором стандартів якості, форм звітності. Деякі з таких типів «регулювання», наприклад, стандарти акредитації, розписані детально із бюрократичною прискіпливістю.

Аналогічну картину спостерігаємо у фінансуванні. Обсяги державного фінансування зменшуються, але часто не в абсолютних цифрах, а у відносних термінах (наприклад, у розрахунку на одного студента). Виділення коштів більше залежить від «рентабельності» ВНЗ. Через зменшення фінансування університети шукають спонсорів серед підприємців, територіальної громади, приватних осіб. У принципі, диверсифікація джерел фінансування може сприяти розвитку автономії («служити багатьом, але не бути слугою нікому»). Проте кожне таке джерело намагатиметься використовувати цей факт у своїх інтересах.

Зрозуміло, що скорочення фінансування часто використовують як виправдання підвищення плати за навчання (в деяких країнах, наприклад, у Великій Британії, таке підвищення просто ганебне). Така практика призводить до того, що студентів дедалі більше вважають

«покупцями» освітніх послуг. Якщо розглядати студента як клієнта, що приходить до університету за дипломом із потрібної йому спеціалізації, то така його мотивація є цілком законною (покупець має право вибирати). У кожному такому разі ВНЗ, щоб зберегти клієнта, має спеціально розробляти навчальний план «на замовника». Проте це вже потребує іншого розуміння університетської автономії і академічної свободи [9, с. 176–185].

С. Берган закликає європейську академічну спільноту більше уваги приділяти інституціональним аспектам автономії. Традиційно європейців цікавив насамперед законодавчий аспект (автономія гарантується законами). Проте прикладів порушення цих законів чимало в країнах з авторитарним режимом правління. Поширений приклад порушення основних принципів автономії — призначення і звільнення ректорів міністерствами. У Європі забагато говорять про те, що авторитарні країни мають розвивати демократичні процеси, але недостатньо піклуються про дотримання цих законів. Для демократії важливі не лише законодавчі, а й інституціональні реформи. Університети не можуть бути автономними і користуватися академічною свободою, якщо суспільство не є демократичним.

Автономія ВНЗ не існує ізольовано від міжнародної політики держави. Наприклад, якщо влада обмежує імміграцію, то університет не може самостійно визначати обсяги набору іноземних студентів. Якщо абітурієнт-іноземець не отримає візи і дозволу на проживання, автономія університету в справі набору студентів і запрошення відповідних викладачів залишається на папері.

У більшості держав існують закони, що регулюють тривалість робочого дня. Проте для працівників вищої освіти і науковців не зовсім прийнятні існуючі класичні схеми 35-, 38-, 40-годинного робочого тижня. Законодавство в цій сфері має бути гнучким і передбачати можливість чергування періодів інтенсивної розумової праці з періодами меншої активності викладацької і наукової діяльності [2, с. 102–108].

Обмеженість і умовність автономії пояснюють, зокрема, надзвичайно високими очікуваннями суспільства від вищої освіти: батьки сподіваються, що за допомогою вищої освіти їхні діти отримають престижну високооплачувану роботу; студенти бажають знайти нові виклики, ідеї, жити в цікавому креативному середовищі; уряди очікують від університетів ефективної підготовки кваліфікованих кадрів для ринку праці. Гроші, які уряд витрачає на університети, мають гарантувати високий рівень наукових досліджень, адекватну якість навчальних програм і доступ до вищої освіти здібних молодих людей. Цікаво, що такі очікування в багатьох країнах приблизно однакові, хоча якість наявних інфраструктур може бути дуже різною.

Не кожний університет здатний гідно зустріти виклики ХХІ ст.

Щоб забезпечити високий рівень навчання і досліджень, ВНЗ мають покладатися на себе. Дедалі більше вони почувають себе незахищеними в світі, де панує конкуренція. Університетам слід переглянути свої моделі управління, фінансування, внутрішні структури, зовнішні зв'язки. В умовах скорочення фінансування автономію можуть собі дозволити великі університети; з позиції підприємництва об'єднання дрібних ВНЗ стає вигідним. В ідеалі не університети мають залежати від урядів, а навпаки — уряди від якості роботи університетів. Адже престиж країни, рівень конкурентоспроможності її економіки не в останню чергу оцінюють за станом вищих навчальних закладів [7, с. 25–29].

Оскільки якість вищої освіти є надто важливою для економіки держави і виховання її інтелектуальної еліти, суспільство не може собі дозволити повністю втрачати контроль над діяльністю університетів. Нинішнє суспільство можна назвати «суспільством аудиту» (audit society), в якому багато часу і зусиль витрачаються на перевірки. Для ВНЗ це означає, що час, який би вони могли присвятити навчанню, дослідницькій роботі, послугам громаді, витрачається на написання звітів і обґрунтування своєї діяльності. Акредитаційні вимоги можуть означати загрозу автономії, якщо вони подаються в ультимативній формі без урахування місцевих особливостей. Проблема полягає не в тому, щоб відмовитися від внутрішнього і зовнішнього контролю, а в тому, щоб знайти розумні механізми, які б дозволили відповідним органам перевіряти: чи витрачаються виділені кошти за призначенням, чи раціонально викладачі використовують свій робочий час тощо. Хорошу ідею — перевірку і контроль — не можна доводити до абсурду [2, с. 113–114].

Реформа вищої освіти в Греції здійснювалася під гаслом «Університет вирішує, держава наглядає», проте влада і надалі контролює ключові аспекти діяльності ВНЗ. Грецькі університети самостійно обирають своїх керівників, самі вирішують проблеми щоденного функціонування, але на стратегічному рівні (політика набору студентів, фінансування, формування викладацьких кадрів) рішення приймаються централізовано. Водночас громадськість критикує університети за інертність, небажання скористатися теоретичними можливостями здійснити реформи [5, с. 56].

У Нідерландах, натомість, девіз «Більше гнучкості через автономію» послідовно здійснюється в життя. Заходи, спрямовані на розширення академічної свободи й університетської автономії, поєднувалися тут із одночасним запровадженням системи оцінки якості. [5, с. 47].

Завдання аудиту відповідають законним вимогам суспільства, платників податків, громадських організацій. Інколи вони збігають-

ся з принципами академічної свободи й автономії ВНЗ, інколи обмежують їх. В ідеалі потрібен баланс між контролем суспільства і бажаннями університету розширити автономію. Обмеження будуть мінімальними, якщо органи зовнішнього контролю поважатимуть право університету ставити свої цілі і досягати їх. Теоретично зовнішній контроль якості (External Quality Assurance) має здійснюватися іншими університетами, тобто рівними за статусом організаціями, а не міністерськими чиновниками. Такий громадський контроль потребує більшої відповідальності і прозорості зі сторони ВНЗ; водночас елемент «втручання» тут менше, ніж за умов контролю за допомогою традиційних управлінських механізмів [8, с. 134–136].

Отже, в Європі університетську автономію розглядають як «відповідальну незалежність». У добу глобалізації, мобільності, культурної гомогенізації автономія ВНЗ відіграє позитивну роль: сприяє збереженню місцевої історичної і культурної своєрідності, розвитку творчої атмосфери і конкурентоспроможності. Відповідальність університету перед суспільством уможливує краще зосереджуватися на своїх основних функціях — освіті, дослідженні нового через незалежну думку і вихованні інтелектуальної еліти.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Barblan A. Fundamental University Values // *Academic Malpractice: Threats and Temptations // An Essay of the Magna Charta Observatory and The National Unions of Students in Europe (ESIB)* — Bologna: Bononia University Press, 2011. — P. 18-41.
2. Bergan S. Public Responsibility and Institutional Autonomy: Where Is the Balance? // *Past, Present and Future of the Magna Charta Universitatum: Celebrations of the XX Anniversary of the Magna Charta Universitatum / Proceeding of the Conference of the Magna Charta Observatory 18-20 September 2008.* — Bologna: Bononia University Press, 2009. — P. 99-125.
3. Blasi P. Science as a Practice: Extending University Autonomy by Combining Research and Teaching // *Managing University Autonomy: University Autonomy and the Institutional Balancing of Teaching and Research / Proceeding of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15 September 2005.* — Bologna: Bononia University Press, 2005. — P. 159-178.
4. Bricall J. From the Origins of the University in Europe to the Universities of the Globalisation // *Past, Present and Future of the Magna Charta Universitatum: Celebrations of the XX Anniversary of the Magna Charta Universitatum / Proceeding of the Conference of the Magna Charta Observatory 18-20 September 2008.* — Bologna: Bononia University Press, 2009. — P. 45-73.
5. 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 September 2002.* — Bologna: Bononia University Press, 2002. — P. 13-104.
6. 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 September 2005. — Bologna: Bononia University Press, 2011. — P. 121-150.
7. Ginkel H., van. Keynote Address of the Conference // Contemporary Threats and Opportunities: Academic Freedom and Institutional Autonomy within the Context of Accreditation, Quality Assurance and Rankings / Proceeding of the Conference of the Magna Charta Observatory 15-16 September 2011. — Bologna: Bononia University Press, 2011. — P. 23-49.
 8. Tück C. Does Quality Assurance Threaten Institutional Autonomy and Academic Freedom? // *ibid.* — P. 133-136.
 9. Vukasović M. Institutional Autonomy and Academic Freedom in Light of the New Conditions under which Higher Education Operates // *ibid.* — P. 173-188.

Надійшла до редколегії 29.10.2013 р.