

### Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314.
3. Заярний О. А. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно – деліктний аспект: монографія / О.А. Заярний. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2017. – 700 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. – додаток до № 51– Ст. 1123 (з наступними змінами та доповненнями).
5. Про затвердження правил надання та отримання телекомунікаційних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2012 № 295 (в ред. Постанови від 23.09.2016) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 29. – Ст. 1074.

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-92-1-56>

## ЄВРОПЕЙСЬКЕ ВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД РЕФОРМ ЩОДО УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ

**Кагановська Т. Є.**

*доктор юридичних наук, професор,  
декан юридичного факультету*

*Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна  
м. Харків, Україна*

У сучасній історії закладів вищої освіти склалося два типи систем управління: спільне врядування (англ. «shared governance») в Англії та США і традиційна континентальна європейська система.

У системі спільного врядування існує принаймні три органи, котрі ділять між собою владу: правління (рада піклувальників, рада регентів тощо), викладацький склад (представлений у вченій раді чи сенаті) та адміністративне керівництво (ректор, декани). Правління несе фідучіарну відповідальність за все, що відбувається в університеті, але, як правило, делегує більшу частину своїх повноважень ректорові й бере участь тільки у вирішенні основних питань. Ректори, як правило, призначають команду з центральних керівників і деканів, котра і

здійснює поточне управління закладом. Вчена рада має владу тільки щодо академічних (освітньо-наукових) питань. У такій моделі управління присутні й зовнішні зацікавлені сторони: вони здійснюють контроль від імені громадськості через раду директорів (наглядову раду).

Натомість у традиційних університетах континентальної Європи влада перебуває в руках науково-викладацького складу. Вчена рада чи Сенат мають повноваження з усіх питань, у т.ч. стратегічних, фінансових та кадрових. Ректор обирається вченою радою тільки як «*primus inter pares*» (перший серед рівних), тому залежить від тих, хто його обрав. Те саме стосується й інших адміністративних керівників. Правління немає, тому зовнішні зацікавлені сторони і громадськість не мають прямого контролю над діяльністю університетів. Саме традиційна система управління університетами домінувала у більшості країн Західної Європи до кінця ХХ століття. У країнах Центральної Європи після Другої світової війни була запроваджена особлива радянська система управління, однак після зміни режиму в 1990 році вони теж повернулися до традиційної системи.

На Лісабонському саміті 2000 року Європейська рада поставила за мету до 2010 року зробити Європейський Союз найбільш конкурентоспроможною й динамічною економікою, що ґрунтується на знаннях [1]. У 2003 році були сформульовані конкретні керівні принципи змін, які вважаються необхідними у вищій освіті [2]. У цих керівних принципах зазначено дві причини, що спонукають до радикальних реформ: по-перше, європейська вища освіта не спроможна конкурувати з американською вищою освітою; по-друге, вона не здатна належним чином слугувати соціально-економічному розвитку. У згаданому документі чітко викладено ідею про те, що практика традиційного управління (англ. *government*) університетом має бути замінена на врядування (англ. *governance*). Оскільки управління університетами здійснюється за рахунок бюджетних коштів і їхня діяльність чинить значний соціальний вплив, в управлінні університетом повинні брати участь і зацікавлені сторони і, відповідно, до процесу врядування університетом мають бути долучені й люди, котрі не належать до науково-педагогічного персоналу (академічної спільноти).

Після опублікування керівних принципів Європейський Союз розпочав серію консультацій, у ході яких були визначені наступні положення щодо врядування університетами: а) автономія (академічна й управлінська) має бути пов'язана з більшою відповідальністю, підзвітністю й прозорістю; б) участь професійних менеджерів в управлінні університетом вбачається доцільною; в) було б важливо

навчити вище керівництво університету основам менеджменту; г) необхідно чітко встановити управлінську відповідальність; д) мають бути запроваджені стимули для звершень; е) університети могли б отримати статус юридичної особи і мати власне й незалежне управління активами [3]. У 2006 році державам-членам було рекомендовано перейти від традиційного університетського управління (government) до моделі врядування (governance) і зробити підзвітність основою управління університетом замість державного надмірного регулювання й мікроменеджменту [5].

На зламі століть всі держави Західної Європи зробили рішучі кроки до запровадження системи управління університетами на основі публічного врядування (governance-based university management). Відбулося явне зрушення від традиційної системи управління до спільного врядування. Країни Західної Європи (Австрія, Бельгія, Данія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Швеція) успішно реалізували реформи для запровадження всіх найважливіших елементів спільного врядування. Реалізація цих реформ відбувалася поступово, протягом 5-10 років, і супроводжувалася відповідним оновленням поточного законодавства про вищу освіту. На першому етапі зовнішні суб'єкти виконували суто консультативні функції, а ради директорів (правління) одержували повний обсяг своїх повноважень тільки після перехідного періоду.

У центральноєвропейських – посткомуністичних – державах (наприклад, Угорщині, Польщі, Чехії, Словаччині) або цілі реформ були більш поміркованими, або цілі були радикальними, але реалізація не вдалася через спротив університетів. Частково це може бути пов'язано з тим, що названі держави проводили ці реформи радикально, а не поетапно.

Починаючи з 1990-х років управлінські відносини у вищих закладах освіти стали більш складними і комплексними. У багатьох країнах координація змінилася з класичної форми регулювання, де домінує один суб'єкт – держава, на форми, де вищу освіту на різних рівнях системи координують різноманітні суб'єкти. Це можна назвати «багаторівневим врядуванням за участю багатьох суб'єктів». Державна влада була розподілена у трьох напрямках: а) вгору, оскільки програми політики й стратегічні рішення дедалі частіше приймаються на наднаціональному рівні (наприклад, Європейський Союз, Всесвітній банк); б) вниз, адже регіони, органи місцевого самоврядування й самі вищі заклади освіти отримують більшу оперативну автономію; в) назовні, адже традиційні задачі держави передаються неурядовим організаціям або приватним суб'єктам.

Домінуючою філософією національних урядів став перехід від державного контролю до державного нагляду чи «управління на відстані». Тим не менш, це не означає зникнення державного управління у сфері вищої освіти; шляхом встановлення національного порядку денного й макроуправляючих механізмів уряди й досі відіграють життєво важливу роль у вищій освіті.

Загальною тенденцією в управлінні європейською вищою освітою стало посилення інституційної автономії. Попри наявність важливих розбіжностей між системами вищої освіти, інституційна автономія в цілому зросла, що надає державним університетам змогу визначати свої власні профілі й стратегії.

В умовах збільшення розмірів бюджетного фінансування вищої освіти національні уряди почали більше піклуватися про її вартість та ефективність. Цей зростаючий акцент на підзвітності й успішності привів до запровадження нових механізмів фінансування: диверсифікації бази фінансування, більшого фінансування на основі результатів і конкуренції.

У внутрішньому управлінні університетами основною тенденцією стало зміцнення вищих закладів освіти як більш інтегрованих організацій. Умови роботи стають більш стандартизованими, створюються потужні управлінські структури, а колегіальні структури послаблюються і замінюються радами зацікавлених сторін. Це можна назвати «академічним капіталізмом».

Змінився й спосіб управління всередині університетів: влада зараз перебуває на вищому інституційному рівні, і це привело до посилення інституційного керівництва. Паралельна тенденція полягає в тому, що керівники навчальних закладів у багатьох випадках не обираються, а призначаються, що дозволяє запрошувати керівників ззовні, в деяких випадках – навіть не з сектору вищої освіти. У багатьох країнах керівник (ректор, президент, канцлер), який раніше був першими серед рівних, отримав більш суттєві повноваження, перетворившись на одноосібного адміністратора. Відповідно, зазнав змін і стиль керівництва всередині закладів вищої освіти: традиційне поняття колегіальності та прийняття рішень на основі консенсусу були замінені діловим менеджментом і професіоналізмом адміністрації. У структурах управління університетом дедалі частіше беруть участь зовнішні зацікавлені суб'єкти; іноді вони виконують суто консультативну роль, іноді є цілком повновладними. Усе це відбулося за рахунок викладачів, студентів і їхніх представницьких органів.

Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що протягом останніх трьох десятиліть в управлінні вищими навчальними закладами

майже в усіх державах ЄС відбулися значні зміни. Строки і масштаби цих реформ у Європі неоднакові, і, схоже, в Західній і Центральній Європі існують різні шляхи, але є й деякі загальні тренди в управлінні університетами, котрі можна описати такими термінами, як «багатосуб'єктне і багаторівневе врядування», «врядування на відстані», «академічний капіталізм», «автономія та підзвітність», «інтеграція» та «професіоналізація». Усі ці зміни в управлінні європейськими університетами мають бути враховані вітчизняним законодавцем у межах євроінтеграційних реформ в Україні.

### Література:

1. Lisbon European Council, 23 and 24 March, 2000, Presidency Conclusions. URL: [https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm) (дата звернення 12.10.2020).
2. European Committee: The role of the universities in the Europe of knowledge. COM/2003/58. Brussels. 2003. URL: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/8e0e7b20-1598-48b8-acd6-dd5e0a2274b7.0003.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/8e0e7b20-1598-48b8-acd6-dd5e0a2274b7.0003.02/DOC_1) (дата звернення 12.10.2020).
3. European Committee: Outcome of the Stakeholders' Consultation. DOC/2004/0604. Brussels. 2004. URL: <http://www.humanrights.uio.no/forskning/publ/rn/2004/0604.pdf> (дата звернення 12.10.2020).
4. European Committee: Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy. COM/2005/152. Brussels. 2005. URL: [http://aei.pitt.edu/42884/1/com2005\\_0152.pdf](http://aei.pitt.edu/42884/1/com2005_0152.pdf) (дата звернення 12.10.2020).
5. European Committee: Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation. COM/2006/208. Brussels. 2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0208> (дата звернення 12.10.2020)