

Консолідація в системі вищої освіти України – нормативно-правове регулювання та досвід з урахуванням кращих міжнародних практик

Аналіз законодавства в Україні та практик консолідації (в тому числі практика об'єднань закладів вищої освіти, державні ключові лабораторії, наукові центри)

Стратегічні документи в Україні щодо питання консолідації у сфері вищої освіти

к.ю.н., доц. Ліна Фоміна, Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна

Аналіз законодавства в Україні та практик консолідації (в тому числі практика об'єднань закладів вищої освіти, державні ключові лабораторії, наукові центри)

У законодавстві України створено засади, спрямовані на реалізацію певних напрямків консолідації у сфері вищої освіти. Окремі питання щодо консолідації та оптимізації у сфері вищої освіти і науки охоплюються:

- Законом України «Про вищу освіту»
- Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність»
- нормативно-правовими актами та стратегічними документами тощо.

Слід зазначити, що положення законодавчих, нормативно-правових актів і стратегічних документів у контексті консолідації у сфері вищої освіти оперують, переважно, поняттями «реорганізація», «оптимізація», «укрупнення» тощо.

*Закон України
«Про вищу освіту» від
01.07.2014
№ 1556-VII
(редакція
станом на
28.05.2023*

Законом України «Про вищу освіту» (далі – ЗУ «Про вищу освіту») у ст. 31 безпосередньо врегульовано питання щодо утворення, реорганізації та ліквідації закладу вищої освіти (ЗВО).

Зокрема встановлено, що рішення про утворення, реорганізацію чи ліквідацію ЗВО приймається:

- 1) для закладів державної форми власності – Кабінетом Міністрів України;
- 2) для закладів комунальної форми власності – відповідними органами місцевого самоврядування;
- 3) для закладів приватної форми власності – фізичними та/або юридичними особами відповідно до закону, у тому числі релігійними організаціями, статути (положення) яких зареєстровано у встановленому законодавством порядку (ч. 1 ст. 31).

Аналіз нормативно-правових актів (розпоряджень) Кабінету Міністрів України свідчить про те, що реорганізація ЗВО здійснюється з урахуванням пропозиції профільного міністерства.

Реорганізація (об'єднання) ЗВО може, зокрема, здійснюватися шляхом:

1) утворення нового ЗВО та приєднання до нього іншого (інших) закладів, наприклад:

- утворення Українського державного університету науки і технологій та реорганізація Дніпровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна і Національної металургійної академії України шляхом приєднання їх до новоствореного університету (розпорядження КМУ від 31 березня 2021 р. № 258-р);

- утворення Державного біотехнологічного університету та реорганізація Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка, Харківської державної зооветеринарної академії, Харківського національного аграрного університету ім. В. В. Докучаєва і Харківського державного університету харчування та торгівлі шляхом приєднання їх до новоствореного університету (розпорядження КМУ від 12 травня 2021 р. № 431-р) тощо.

2) поглинання одним ЗВО іншого, коли нова юридична особа не створюється, наприклад:

- реорганізація Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка шляхом приєднання до Донецького державного університету внутрішніх справ (розпорядження КМУ від 16 грудня 2022 р. № 1143-р);

- реорганізація Харківського національного університету будівництва та архітектури шляхом приєднання до Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова (розпорядження КМУ від 24 листопада 2021 р. № 1499-р);

Підставами для реорганізації ЗВО шляхом злиття або поглинання можуть бути:

- необхідність зменшення дублювання напрямів підготовки в освітній мережі;
- посилення міжнародного потенціалу університетів країни та підвищення рейтингових показників;
- підвищення конкурентоспроможності ЗВО;
- брак фінансування;
- низький попит серед абітурієнтів.
- Реорганізація ЗВО може бути способом обійти обмеження щодо перебування на посаді керівника ЗВО не більше двох строків. Відповідно реорганізація ЗВО формально дозволяє вважати ці заклади вищої освіти іншими юридичними особами (або «іншими» закладами вищої освіти) і дозволяє брати участь у конкурсі на посаду керівника такого закладу вищої освіти

Практичні випадки консолідації ЗВО в Україні, аналіз невдач.

- Об'єднання ЗВО є тривалим та складним процесом, що може супроводжуватися низкою протиріч та розбіжностей.
- Прикладом такої ситуації може слугувати реорганізація Криворізького державного університету (пізніше – Криворізький національний університет (КНУ)).



Реорганізація Криворізького державного університету (пізніше – Криворізький національний університет (КНУ))

- Реорганізація і створення спільної структури декларувалися як:
 - засіб створення єдиного освітнього центру в Кривому Розі через об'єднання наукового потенціалу міста в єдину структуру, яка могла б координувати розроблення не тільки інноваційних технологій у гірничо-металургійній галузі, а й програм економічного та соціального розвитку регіону
 - підвищення зарплат викладачам,
 - модернізації технічної бази.
- Однак, у річному звіті виконувача обов'язків ректора ДВНЗ «Криворізький національний університет» за 2015 рік зазначалося, що:
 - процес досягнення такої мети був непростим
 - тривали дискусії щодо формування окремими колективами окремих від університету траєкторій розвитку
 - певним чином наелектризувалася ситуація між групами людей, які по-різному бачили подальший розвиток університету.

Серед причин ситуації виокремлювалися:

- зіткнення людських амбіцій (професіонали не стали однодумцями);

- складна ситуація у фінансуванні вищої школи (у структурних підрозділах це сприймалося як відповідне ставлення керівництва університету, хоча педагогічний інститут мав фінансову самостійність);

- активізація відцентрових настроїв у колективах університету на фоні загального сплеску активності викладацького і студентського загалу.

Наслідком цього стало прийняття розпорядження КМУ від 27 січня 2016 р. № 51-р «Деякі питання реорганізації вищих навчальних закладів», яким було погоджено пропозицію Міністерства освіти і науки щодо реорганізації державного вищого навчального закладу «Криворізький національний університет» шляхом виділу з його складу окремих структурних одиниць.

Прийняття КМУ
розпорядження про
реорганізацію ЗВО
шляхом їх приєднання
до інших закладів також
супроводжувалися
низкою судових
розглядів.

- Одна із судових справ стосувалася розпорядження КМУ №147- р від 24 лютого 2021 р. «Деякі питання реорганізації закладів освіти», в якому було погоджено пропозицію МОН України щодо реорганізації Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів шляхом приєднання до університетів міст Києва, Дніпра, Львова, Одеси і Харкова.
- Інша справа (№ 640/26333/21) стосувалася визнання протиправним та скасування розпорядження КМУ від 12.05.2021 № 431-р «Про утворення Державного біотехнологічного університету» в частині реорганізації Харківського національного аграрного університету ім. В.В. Докучаєва.

***Закон України
«Про наукову і
науково-технічну
діяльність» від
26.11.2015 № 848-
VIII (редакція
станом на
31.03.2023).***

Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» також унормовано деякі аспекти консолідації, що передбачають об'єднання наукових груп установ та (або) університетів, академій, інститутів на основі договору про спільну наукову діяльність.

Державні ключові лабораторії

Питання діяльності державних ключових лабораторій урегульовано:

- Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» урегульовано питання щодо державних ключових лабораторій.
- Порядком надання статусу державної ключової лабораторії з відповідного напрямку наукових досліджень і науково-технічних розробок;
- Типовим положенням про державну ключову лабораторію;
- Примірним положенням про наукову раду державної ключової лабораторії;
- Примірним положенням про наглядову раду державної ключової лабораторії.

Статтею 15 ЗУ «Про наукову і науково-технічну діяльність» визначено, що державні ключові лабораторії можуть утворюватися з метою підтримки та розвитку фундаментальних досліджень на світовому рівні, нових перспективних міждисциплінарних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок, координації спільної діяльності та ефективного використання фінансових, матеріально-технічних та кадрових ресурсів за визначеним науковим напрямом.

Державні ключові лабораторії можуть бути новою юридичною особою або об'єднанням наукових груп установ та (або) університетів, академій, інститутів на основі договору про спільну наукову діяльність у порядку, визначеному законом.

Основними завданнями лабораторії за визначеним напрямом наукових досліджень і науково-технічних розробок є:

- 1) проведення: фундаментальних наукових досліджень, у тому числі міждисциплінарних та тих, результати яких сприятимуть започаткуванню важливих прикладних наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок; прикладних наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок за новими перспективними напрямками, у тому числі міждисциплінарними;
- 2) забезпечення ефективного використання наукового та науково-педагогічного потенціалу, матеріально-технічної бази лабораторії;
- 3) сприяння використанню результатів діяльності лабораторії в освітньому, навчальному, науковому та інноваційному процесах;
- 4) залучення студентів, магістрів, інтернів, аспірантів та молодих вчених до проведення наукових досліджень в лабораторії;
- 5) популяризація вітчизняної науки, інформування громадськості про результати діяльності лабораторії;
- 6) участь у: проведенні спільних наукових досліджень; міжнародному науково-технічному співробітництві; взаємному обміні науковою та науково-технічною інформацією; міжнародних та державних дослідницьких інфраструктурах.

Центри колективного користування науковим обладнанням (ст. 13 ЗУ «Про наукову і науково- технічну діяльність»)

- Центри колективного користування науковим обладнанням можуть утворюватися у формі структурного підрозділу наукової установи, закладу вищої освіти або самостійної юридичної особи незалежно від відомчого підпорядкування та форми власності з метою надання доступу до унікального обладнання для проведення наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок вітчизняними та іноземними вченими.
- Учасниками Центру є наукові установи та заклади вищої освіти, які уклали договір про спільну діяльність без утворення юридичної особи та без об'єднання вкладів (далі – договір про спільну діяльність) з метою оптимального використання наукового обладнання для проведення досліджень і розробок.

Учасники Центру мають право на доступ до наукового обладнання та отримання послуг з використання наукового обладнання відповідно до договорів про спільну діяльність та встановленого кошторису витрат за послуги з користування науковим обладнанням.

- Завданнями Центру колективного користування науковим обладнанням є:
 - 1) сприяння реалізації державних цільових наукових і науково-технічних програм та наукових (науково-технічних) проєктів за визначеними пріоритетними тематичними напрямками наукових досліджень і науково-технічних розробок;
 - 2) залучення студентів, магістрів, аспірантів та молодих вчених до науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт;
 - 3) проведення спільних наукових досліджень вітчизняними та іноземними науковими установами та закладами вищої освіти;
 - 4) сприяння міжнародному науково-технічному співробітництву.

**Стратегічні
документи в
Україні щодо
питання
консолідації у
сфері вищої освіти**

- Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки
- Оперативний план Міністерства освіти і науки України на 2022 рік затвердженому наказом МОН України від 17.01.2022 р. № 29
- Проєкт Плану відновлення (Освіта і наука)
- Програма великої трансформації «Освіта 4.0: український світанок»

Висновки щодо польського та закордонного досвіду консолідації та рекомендацій польських експертів

1) Для міністерства та органів влади

- 1. Необхідною є регламентація норм у відповідних національних законодавчих (напр., Закон України «Про вищу освіту») та нормативно-правових актах щодо врегулювання процедури консолідації у сфері вищої освіти, з чітким визначенням мети, її форм (напр., злиття, федерації, що не передбачають втрату власної автономії, асоціації тощо), оскільки відсутність чіткої правової основи є бар'єром на шляху до консолідації.
- 2. При здійсненні консолідації у сфері вищої освіти рекомендованими є заходи, що передбачають урахування позицій, очікувань та комунікацію з основними зацікавленими сторонами процесу, які повинні знати про потенційні переваги, задля уникнення нав'язаних процесів консолідації (ініціатива «зверху-вниз») внаслідок лише політичної волі осіб, які ухвалюють ці рішення і спротиву з боку академічної спільноти. Досвід зарубіжних ЗВО (Університет Турку, Гельсінський метрополітальний університет прикладних наук та ін.) свідчить про те, що консолідаційні процеси відбувалися за ініціативою «знизу», що супроводжувалися фінансовою і заохочувальною підтримкою держав.
- 3. Слід враховувати, що однією з умов для консолідації є наявність достатніх фінансових ресурсів для здійснення цього процесу. Фінансова економія не має бути визначальною й основною причиною об'єднання ЗВО. Процес об'єднання вимагає сильного управлінського нагляду, тому скорочення витрат не завжди помітно на початковому етапі. Як свідчить зарубіжний досвід у цій сфері, необхідним є впровадження державних механізмів і програм фінансової підтримки консолідації університетів, що в довгостроковій перспективі забезпечує економію коштів та збільшення потужностей за одночасного скорочення накладних витрат.

Висновки щодо польського та закордонного досвіду консолідації та рекомендацій польських експерт

2) Для університетів

- 1. Важливою є активна участь ЗВО у процесах консолідації з метою створення сильних академічних центрів (кадрової й інституційної синергії, ефективного управління фінансами, створення нового, привабливого бренду, підвищення конкурентоспроможності, поліпшення рейтингових показників тощо) з метою забезпечення того, щоб вибір моделі об'єднання був результатом реальних потреб, очікувань і рівня організаційної культури консолідованих закладів.

3) Для оточення

- 1. Слід враховувати, що універсальний план (стратегія) для швидкої та легкої консолідації ЗВО відсутній з огляду на відмінність консолідованих структур і об'єктів. Такий процес взаємодії вимагає ґрунтовної підготовки і продуктивної комунікації між його учасниками, спрямований на подолання юридичних, психологічних, організаційних, фінансових та інших бар'єрів. Процес консолідації вимагає зміни мислення, оскільки нерідко супроводжується спротивом з боку академічної спільноти та контингенту здобувачів вищої освіти.

Рекомендації

1. Необхідно сприяти врахуванню позицій закладів вищої освіти і світового досвіду в питанні щодо консолідації у сфері вищої освіти, поєднуючи підходи «ініціатива зверху» та «ініціатива знизу».
2. Слід започаткувати конструктивний діалог з усіма зацікавленими сторонами (заклади вищої освіти, науково-педагогічні працівники, студентство та ін.), направлений на виявлення спірних і проблемних питань та вироблення спільного бачення консолідації закладів вищої освіти в Україні.
3. Варто зосередити роль державних органів на забезпеченні політичного і законодавчого підґрунтя та прозорості процесів консолідації, заохочення процесу через надання фінансової підтримки та досягнення балансу між політичним баченням консолідації та її реалізацією.
4. При розробці стратегій консолідації (злиття, об'єднання) закладів вищої освіти фінансова економія не повинна бути основним фактором, мають бути враховані також й інші критерії щодо доступності, підвищення якості освіти, конкурентоспроможності, задоволення потреб регіонального ринку праці тощо.