

# Konsolidacja w systemie szkolnictwa wyższego Ukrainy – regulacje i doświadczenia, z uwzględnieniem dobrych praktyk międzynarodowych

11 lipca 2023 r.,

Webinarium Polsko-Ukraińskie w ramach Projektu MEiN-PW

Analiza ustawodawstwa ukraińskiego i krajowych praktyk konsolidacji (w tym praktyka fuzji uczelni, państwowe laboratoria kluczowe, centra naukowe).

Dokumenty strategiczne w Ukrainie dotyczące konsolidacji szkolnictwa wyższego

*dr Lina Fomina, Charkowski Narodowy Uniwersytet im. W.N. Karazina*

## Analiza ustawodawstwa ukraińskiego i krajowych praktyk konsolidacji (w tym praktyka fuzji uczelni, państwowe laboratoria kluczowe, centra naukowe)

W ustawodawstwie ukraińskim utworzono pewne ramy prawne dotyczące konsolidacji w szkolnictwie wyższym. Odrębne kwestie konsolidacji i optymalizacji w dziedzinie szkolnictwa wyższego i nauki określają przepisy:

- Ustawy Ukrainy „O szkolnictwie wyższym”,
- Ustawy Ukrainy „O działalności naukowej i naukowo-technicznej”
- inne akty prawne i dokumenty strategiczne

Należy odnotować, że przepisy dokumentów legislacyjnych, regulacyjnych i strategicznych w kontekście konsolidacji w szkolnictwie wyższym opierają się głównie na pojęciach „reorganizacja”, „optymalizacja”, „skonsolidowanie” itp.

*Ustawa Ukrainy  
„O szkolnictwie  
wyższym” z dnia  
01.07.2014 r. nr  
1556-VII (z  
późniejszymi  
zmianami z dnia  
28.05.2023 r.)*

Ustawa Ukrainy „O szkolnictwie wyższym” w art. 31 bezpośrednio reguluje tworzenie, reorganizację i likwidację instytucji szkolnictwa wyższego (ISW). W szczególności określono, że decyzja o utworzeniu, reorganizacji lub likwidacji uczelni jest podejmowana

1) w przypadku uczelni państwowych - przez Gabinet Ministrów Ukrainy;

2) w przypadku uczelni komunalnych - przez odpowiednie organy samorządu lokalnego;

3) w przypadku uczelni prywatnych - przez osoby fizyczne i/lub prawne zgodnie z prawem, w tym organizacje religijne, których statuty (regulaminy) są rejestrowane zgodnie z procedurą ustanowioną przez prawo (cz.1 art. 31).

**Analiza aktów prawnych (zarządzeń) Gabinetu Ministrów Ukrainy pokazuje, że reorganizacja instytucji szkolnictwa wyższego jest przeprowadzana z uwzględnieniem propozycji odpowiedniego ministerstwa nadzorującego uczelnię. Reorganizacja (połączenie) instytucji szkolnictwa wyższego może w szczególności zostać przeprowadzona w drodze:**

**1) utworzenia nowej instytucji szkolnictwa wyższego i połączenie z nią innej (innych) instytucji:**

- utworzenie Ukraińskiego Państwowego Uniwersytetu Nauki i Technologii oraz reorganizacja Narodowego Uniwersytetu Transportu Kolejowego im. akademika W. Łazariana w Dnieprze i Narodowej Akademii Metalurgicznej Ukrainy poprzez połączenie ich w nowo utworzony uniwersytet (uchwała GMU nr 258-r z dnia 31 marca 2021 r.) ;

- utworzenie Państwowego Uniwersytetu Biotechnologii i reorganizacja Charkowskiego Narodowego Technicznego Uniwersytetu Rolniczego im. Petra Wasylenki, Charkowskiej Państwowej Akademii Zooweterynaryjnej, Charkowskiego Narodowego Uniwersytetu Rolniczego im. W. Dokuczajewa i Charkowskiego Państwowego Uniwersytetu Technologii Żywności i Handlu poprzez połączenie ich w nowo utworzony uniwersytet (uchwała GMU nr 431-r z dnia 12 maja 2021 r.)

**2) połączenia jednej uczelni z inną, gdy nie jest tworzony nowy podmiot prawny:**

- reorganizacja Ługańskiego Państwowego Uniwersytetu Spraw Wewnętrznych imienia E.O. Didorenki poprzez połączenie z Donieckim Państwowym Uniwersytetem Spraw Wewnętrznych (uchwała GMU nr 1143-r z dnia 16 grudnia 2022 r.) ;

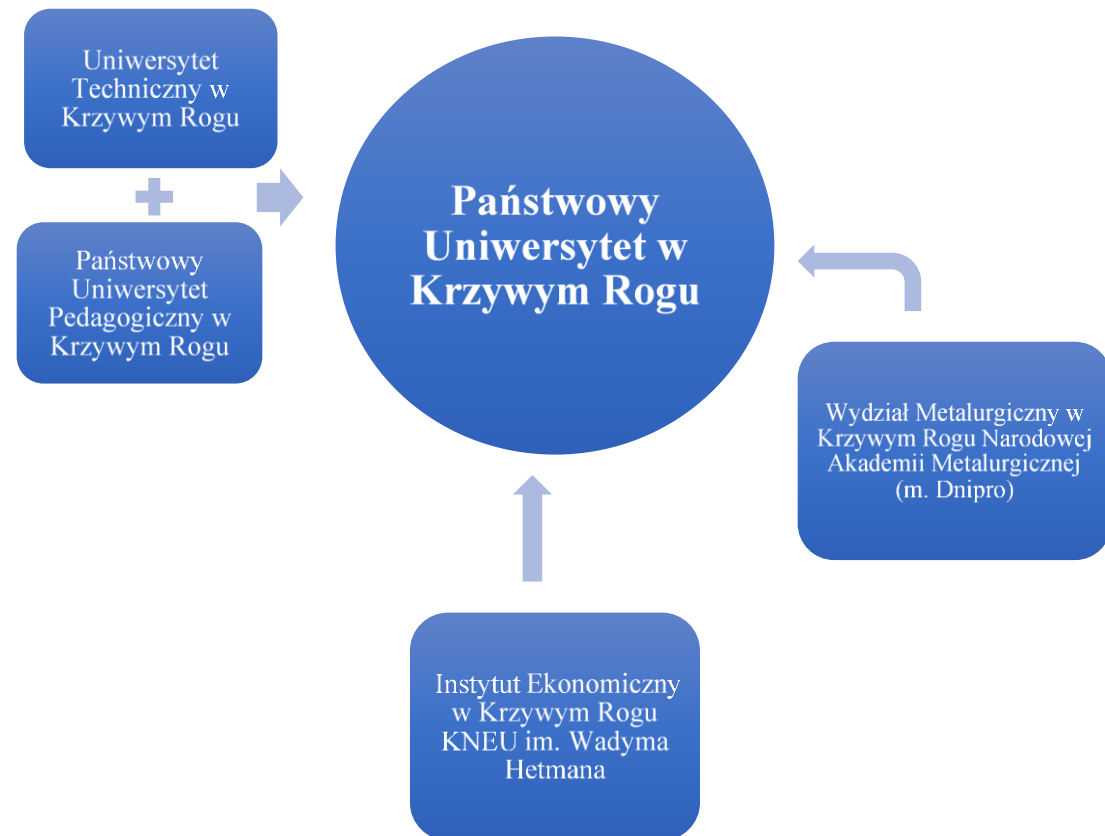
- reorganizacja Charkowskiego Narodowego Uniwersytetu Budownictwa i Architektury poprzez połączenie z Charkowskim Narodowym Uniwersytetem Gospodarki Miejskiej im. O.M. Beketowa (uchwała GMU nr 1499-r z dnia 24 listopada 2021 r.) ;

# Uzasadnienie reorganizacji instytucji szkolnictwa wyższego poprzez fuzję lub przyłączenie :

- potrzeba ograniczenia dublowania kierunków kształcenia w ośrodku akademickim,
- wzmocnienie międzynarodowego potencjału uczelni w kraju oraz poprawa wskaźników rankingowych,
- zwiększenie konkurencyjności instytucji szkolnictwa wyższego,
- brak finansowania,
- niskie zainteresowanie kandydatów na studia
- Reorganizacja uczelni może być sposobem na obejście ograniczenia dotyczącego kadencyjności kierownika uczelni, tj. wymogu nieprzekraczania dwóch kadencji. W związku z tym reorganizacja uczelni formalnie pozwala uznać te uczelnie za inne podmioty prawne (lub „inne” uczelnie) i umożliwia im udział w konkursie na stanowisko rektora takiej uczelni

# Praktyczne przykłady konsolidacji instytucji szkolnictwa wyższego w Ukrainie – analiza niepowodzeń

- Połączenie uczelni to proces długi i złożony, któremu może towarzyszyć szereg sprzeczności i nieporozumień.
- Przykładem takiej sytuacji jest reorganizacja Państwowego Uniwersytetu w Krzywym Rogu (później - Narodowego Uniwersytetu w Krzywym Rogu (KrNU)).



# Reorganizacja Państwowego Uniwersytetu w Krzywym Rogu (później - Narodowego Uniwersytetu w Krzywym Rogu (KrNU))

- Reorganizacja i utworzenie wspólnej struktury zostały zadeklarowane jako sposób na:
  - utworzenie jednego centrum akademickiego w Krzywym Rogu poprzez połączenie potencjału naukowego miasta w jeden podmiot, który mógłby koordynować rozwój nie tylko innowacyjnych technologii w przemyśle górniczym i metalurgicznym, ale także programów rozwoju gospodarczego i społecznego regionu,
  - podnoszenie wynagrodzeń nauczycieli akademickich
  - modernizację bazy technicznej.
- Jednak w sprawozdaniu rocznym p.o. rektora Narodowego Uniwersytetu w Krzywym Rogu za 2015 r. zauważono, że:
  - proces osiągnięcia tego celu nie był łatwy,
  - różne zespoły/społeczności prowadziły osobne dyskusje na temat tworzenia odrębnych ścieżek rozwoju, bez uwzględnienia całej uczelni.
  - sytuacja między grupami ludzi, którzy mieli różne wizje dalszego rozwoju uniwersytetu, stała się nieco napięta.

# Przyczyny zaistniałej sytuacji:

---

zderzenie ludzkich ambicji (brakowało jednomyślności wśród profesjonalistów);

---

trudna sytuacja w finansowaniu uczelni (w połączonych jednostkach odbierano to jako postawę kierownictwa uczelni, choć instytut pedagogiczny posiadał samodzielność finansową);

---

nasilenie nastrojów odśrodkowych wśród pracowników uczelni na tle ogólnego wzrostu aktywności środowiska dydaktycznego i studenckiego .

---

W konsekwencji – została przyjęta Uchwała Gabinetu Ministrów Ukrainy nr 51-r z dnia 27 stycznia 2016 r. „Niektóre kwestie reorganizacji instytucji szkolnictwa wyższego”, w której zatwierdzono propozycję Ministerstwa Edukacji i Nauki dotyczącą reorganizacji uczelni państwowej Narodowy Uniwersytet w Krzywym Rogu, poprzez oddzielenie odrębnych jednostek organizacyjnych.



W innych przypadkach decyzjom Rządu w sprawie reorganizacji instytucji szkolnictwa wyższego poprzez ich połączenie z innymi, towarzyszyła seria postępowań sądowych

- Jedną ze spraw sądowych dotyczyła uchwała GMU nr 147-r z dnia 24 lutego 2021 r. „Niektóre kwestie reorganizacji instytucji edukacyjnych”, która zatwierdziła propozycję Ministerstwa Edukacji i Nauki Ukrainy dotyczącą reorganizacji Narodowej Akademii Administracji Publicznej przy Prezydencie Ukrainy i jej instytutów regionalnych poprzez połączenie ich z uniwersytetami w Kijowie, Dniprze, Lwowie, Odessie i Charkowie.
- Kolejną sprawą sądową (nr 640/26333/21) dotyczyła unieważnienia i anulowania uchwały Gabinetu Ministrów Ukrainy nr 431-r z dnia 12.05.2021 r. „O utworzeniu Państwowego Uniwersytetu Biotechnologicznego” w wyniku reorganizacji Charkowskiego Narodowego Uniwersytetu Rolniczego im. W.W. Dokuczajewa.

***Ustawa Ukrainy „O  
działalności  
naukowej i  
naukowo-  
technicznej” z dnia  
26.11.2015 r. nr  
848-VIII (stan na  
dzień 31.03.2023 r.)***

Ustawa Ukrainy „O działalności naukowej i naukowo-technicznej” reguluje również niektóre aspekty konsolidacji, które przewidują połączenie grup naukowych instytucji i / lub uniwersytetów, akademii, instytutów na podstawie umowy o wspólnych badaniach.

# Kluczowe laboratoria państwowe

## Działanie kluczowych laboratoriów państwowych regulują:

- Ustawą Ukrainy „O działalności naukowej i naukowo-technicznej” uregulowano funkcjonowanie kluczowych laboratoriów państwowych
- Tryb przyznawania statusu kluczowego laboratorium państwowego w odpowiednim obszarze badań naukowych i rozwoju naukowo-technicznego;
- Regulamin Wzorcowy Państwowego Laboratorium Kluczowego;
- Przykładowy Regulamin Rady Naukowej Państwowego Kluczowego Laboratorium;
- Przykładowy Regulamin Rady Nadzorczej Państwowego Laboratorium Kluczowego.

W szczególności art. 15 Ustawy Ukrainy „O działalności naukowej i naukowo-technicznej” reguluje kwestię kluczowych laboratoriów państwowych. Określono, że kluczowe laboratoria państwowe mogą być tworzone w celu wspierania i rozwoju badań podstawowych na poziomie światowym, nowych perspektywistycznych interdyscyplinarnych obszarów badań naukowych i rozwoju naukowo-technicznego, koordynowania wspólnych działań i efektywnego wykorzystania zasobów finansowych, materialnych, technicznych i ludzkich w określonej dziedzinie naukowej.

Państwowe kluczowe laboratoria mogą być nowym podmiotem prawnym lub stowarzyszeniem grup naukowych instytucji i / lub uniwersytetów, akademii, instytutów na podstawie umowy o wspólnej działalności naukowej zgodnie z procedurą ustanowioną przez prawo.

## Do podstawowych zadań laboratorium w danym obszarze badań naukowych i rozwoju naukowo-technicznego należy:

---

- 1) prowadzenie: badań podstawowych, w tym interdyscyplinarnych oraz takich, których wyniki przyczynią się do uruchomienia ważnych badań stosowanych i opracowań naukowo-technicznych (doświadczalnych); badań stosowanych i opracowań naukowo-technicznych (doświadczalnych) w nowych obiecujących dziedzinach, w tym interdyscyplinarnych;
- 2) zapewnienie efektywnego wykorzystania potencjału naukowego i naukowo-dydaktycznego, bazy materialnej i technicznej laboratorium;
- 3) promowanie wykorzystania wyników działalności laboratorium w procesach dydaktycznych, szkoleniowych, naukowych i innowacyjnych;
- 4) zaangażowanie studentów, magistrów, stażystów, doktorantów i młodych naukowców w prowadzenie badań w laboratorium;
- 5) popularyzacja nauki krajowej, informowanie społeczeństwa o wynikach działalności laboratorium;
- 6) udział we: wspólnych badaniach naukowych; międzynarodowej współpracy naukowo-technicznej; wzajemnej wymianie informacji naukowej i naukowo-technicznej; międzynarodowej i państwowej infrastrukturze badawczej.

# Centra zbiorowego wykorzystania aparatury naukowej

(zgodnie z art. 13 Ustawy Ukrainy „O działalności naukowej i naukowo-technicznej”)

- Centra zbiorowego wykorzystania aparatury naukowej mogą być tworzone w formie jednostki organizacyjnej instytucji naukowej, instytucji szkolnictwa wyższego lub samodzielnej osoby prawnej, niezależnie od podporządkowania (nadzoru) i formy własności, w celu zapewnienia dostępu do unikalnego sprzętu do badań naukowych i rozwoju naukowo-technicznego (eksperymentalnego) przez naukowców krajowych i zagranicznych.
- Uczestnikami Centrum są instytucje naukowe i uczelnie, które zawarły umowę o wspólnym działaniu bez tworzenia osobowości prawnej i bez łączenia wkładów (zwaną dalej umową o wspólnym działaniu) w celu optymalnego wykorzystania aparatury naukowej do badań naukowych i prac rozwojowych.

Członkowie Centrum mają prawo dostępu do aparatury naukowej i korzystania z usług związanych z użytkowaniem aparatury badawczej zgodnie z umowami o wspólnej działalności i ustalonym kosztorysem usług związanych z użytkowaniem aparatury naukowej

Do zadań Centrum zbiorowego wykorzystania aparatury naukowej należy:

- 1) działanie na rzecz realizacji państwowych celowych programów naukowych i naukowo-technicznych oraz przedsięwzięć naukowych (naukowo-technicznych) w określonych priorytetowych dziedzinach tematycznych badań naukowych i rozwoju naukowo-technicznego;
- 2) włączanie studentów, magistrów, doktorantów i młodych pracowników nauki do prac badawczo-rozwojowych;
- 3) prowadzenie wspólnych badań przez krajowe i zagraniczne uczelnie i instytucje naukowe;
- 4) wspieranie międzynarodowej współpracy naukowo-technicznej.

**Dokumenty  
strategiczne w  
Ukrainie dotyczące  
konsolidacji  
szkolnictwa  
wyższego**

- Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego Ukrainy na lata 2022-2032
- Plan operacyjny Ministerstwa Edukacji i Nauki Ukrainy na 2022 r. (zatwierdzony Uchwałą MEiN nr 29 z dnia 17.01.2022)
- Projekt Planu Odbudowy (edukacja i nauka). Program wielkiej transformacji „Edukacja 4.0. Ukraiński świt”

# Wnioski nt. krajowych i międzynarodowych doświadczeń konsolidacyjnych – rekomendacje dla Ukrainy

## 1) Dla Ministerstwa i organów władzy publicznej

1. Konieczne jest uregulowanie norm w odpowiednich krajowych aktach prawnych (np. w Ustawie Ukrainy „O szkolnictwie wyższym”) i aktach wykonawczych, w celu uregulowania procedury konsolidacji w dziedzinie szkolnictwa wyższego, z jasną definicją celu, jej form (np. fuzje, federacje, które nie wiążą się z utratą autonomii, stowarzyszenia itp.), ponieważ brak jasnych ram prawnych stanowi barierę dla konsolidacji.
2. Podczas wdrażania konsolidacji w szkolnictwie wyższym zaleca się podjęcie działań uwzględniających stanowiska, oczekiwania i komunikację z głównymi interesariuszami procesu. Powinni oni \ być świadomi potencjalnych korzyści, aby uniknąć narzuconych procesów konsolidacyjnych (inicjatywa odgórna), ze względu na wolę polityczną decydentów i opór społeczności akademickiej. Doświadczenia zagranicznych instytucji szkolnictwa wyższego (University of Turku, Helsinki Metropolitan University of Applied Sciences itp.) pokazują, że procesy konsolidacji były inicjowane oddolnie, czemu towarzyszyło wsparcie finansowe i motywacyjne ze strony państwa.
3. Należy pamiętać, że jednym z warunków konsolidacji jest dostępność wystarczających środków finansowych na ten proces. Oszczędności finansowe nie powinny być decydującym i głównym powodem łączenia uczelni. Proces fuzji wymaga silnego nadzoru menedżerskiego, więc oszczędności kosztów nie zawsze są widoczne na początkowym etapie. Jak pokazują międzynarodowe doświadczenia w tej dziedzinie, konieczne jest wprowadzenie państwowych mechanizmów i programów wsparcia finansowego dla konsolidacji uczelni, co w dłuższej perspektywie zapewni oszczędności i zwiększenie potencjału przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów ogólnych.



# Висновки щодо польського та закордонного досвіду консолідації та рекомендацій польських експерт

---

## 2) *Dla uczelni*

1. Ważne jest, aby uczelnie aktywnie uczestniczyły w procesach konsolidacji w celu stworzenia silnych ośrodków akademickich (synergia kadrowa i instytucjonalna, efektywne zarządzanie finansami, stworzenie nowej, atrakcyjnej marki, zwiększenie konkurencyjności, poprawa wskaźników rankingowych itp.), aby wybór modelu połączenia był wynikiem rzeczywistych potrzeb, oczekiwań i poziomu kultury organizacyjnej konsolidowanych instytucji.

## 3) *Dla środowiska*

1. Należy pamiętać, że nie ma uniwersalnego planu (strategii) szybkiej i łatwej konsolidacji uczelni, biorąc pod uwagę różnice w skonsolidowanych strukturach i instytucjach. Taki proces interakcji wymaga gruntownego przygotowania i produktywnej komunikacji między jego uczestnikami, mającej na celu przezwyciężenie barier prawnych, organizacyjnych, finansowych, psychologicznych i innych. Proces konsolidacji wymaga zmiany sposobu myślenia, ponieważ często towarzyszy mu opór ze strony społeczności akademickiej i studentów.

# Rekomendacje końcowe

1. Należy uwzględnić opinie uczelni i doświadczenia międzynarodowe w zakresie konsolidacji w szkolnictwie wyższym, łącząc przy tym podejście “odgórne” i “oddolne”.
2. W celu zidentyfikowania kontrowersyjnych i problematycznych kwestii oraz opracowania wspólnej wizji konsolidacji instytucji szkolnictwa wyższego w Ukrainie, należy zainicjować konstruktywny dialog ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (instytucjami szkolnictwa wyższego, kadrami akademicką, studentami itp.).
3. Rola władz państwowych powinna koncentrować się na zapewnieniu ram politycznych i legislacyjnych oraz przejrzystości procesu konsolidacji, wspieraniu procesu poprzez wsparcie finansowe, rozszerzeniu autonomii uczelni i moderowaniu procesu oraz osiągnięciu równowagi między polityczną wizją konsolidacji a jej realizacją.
4. Przy opracowywaniu strategii konsolidacji (fuzji, połączenie) instytucji szkolnictwa wyższego oszczędności finansowe nie powinny być głównym czynnikiem, należy również wziąć pod uwagę inne kryteria, takie jak dostępność, poprawa jakości kształcenia, konkurencyjność, zaspokajanie potrzeb regionalnego rynku pracy itp.