

В. М. Уложенко

старший викладач кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ДЕРЖАВНЕ ЗАМОВЛЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ (ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗМІНИ ПРІОРИТЕТІВ)

У статті розглянуто правові питання державного замовлення як інструмента державного управління у сфері вищої освіти. Досліджено державне замовлення як один із ринкових інструментів впливу держави на сферу вищої освіти. Автором сформовано пропозиції щодо усунення дискримінаційних норм у законодавстві про вищу освіту щодо державного замовлення.

Ключові слова: вища освіта, державні вищі навчальні заклади, комунальні вищі навчальні заклади, інструмент державного управління у сфері вищої освіти, державне замовлення.

Постановка проблеми. Реформування національної вищої освіти на сучасному етапі спрямоване на забезпечення її якості, що, у свою чергу, потребує створення конкурентного середовища на ринку освітніх послуг. Досягнення зазначеної мети залежить від інструментів державного управління, які використовуються у сфері вищої освіти, механізму їх реалізації і співвідношення між інструментами прямого та непрямого впливу. Зокрема, у цьому контексті привертає увагу традиційний інструмент державного управління у сфері вищої освіти – державне замовлення на підготовку фахівців, яке передбачає державне фінансування діяльності вищих навчальних закладів. Як відомо, державне замовлення як інструмент державного управління у сфері вищої освіти широко використовувався у радянські часи, що пояснювалося монополією держави у сфері вищої освіти у СРСР та вказувало на його державно-правову природу. Зазначене аж ніяк не означає несумісність цього інструмента з ринковою економікою, що підтверджує світовий досвід, проте передбачає необхідність модернізації механізму його формування на основі сучасного спеціального законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державної політики у сфері вищої освіти та державного управління у сфері вищої освіти, зокрема використання інструментів державного управління у сфері вищої освіти, особливостей державного замовлення на підготовку фахівців як інструмента державного управління, а, отже, й державного фінансування діяльності

вищих навчальних закладів досліджуються широким колом вітчизняних учених різних наукових спеціальностей, зокрема і юридичної. Серед них можна назвати таких, як В.П. Андрущенко, Л.І. Антошкіна, Т.М. Боголіб, Н.Л. Губерська, М.З. Згуровський, І.С. Каленюк, Є.В. Красняков, В.Г. Кремень, О.В. Куклін, М.Н. Курко, М.І. Легенький, А.О. Монаєнко, С.Г. Натрошвілі та ін.

Мета статті полягає у проведенні аналізу становлення та розвитку законодавчого забезпечення застосування державного замовлення на підготовку фахівців як інструмента державного управління у сфері вищої освіти та обґрунтуванні пропозицій щодо його подальшої модернізації з урахуванням особливостей системи вищих навчальних закладів України.

Виклад основного матеріалу. Державне замовлення як інструмент державного регулювання окремих галузей та сфер економіки може розглядатись не лише як елемент командно-адміністративної економіки, а й сприйматись як невід'ємна складова ринкової системи господарювання у разі трансформації підходів та методів до його формування. Так, відповідно до ст. 13 Господарського кодексу України № 436-IV від 16 січня 2003 р. [1] державне замовлення є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання,

незалежно від їхньої форми власності. Засади і загальний порядок формування державного замовлення на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг для задоволення пріоритетних державних потреб визначаються законом.

Так, для сфери вищої освіти такими законами є Закон України «Про вищу освіту» № 1556-VII від 1 липня 2014 р. [2], який визначає загальні засади формування та розміщення державного замовлення фахівців із вищою освітою, та Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» № 5499-VI від 20 листопада 2012 р. [3]. Останній, як це вказано у його преамбулі, регулює особливості відносин, що виникають у зв'язку з формуванням і розміщенням державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, що узгоджено з ч. 5 ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII від 25 грудня 2015 р. [4].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів – це засіб державного регулювання задоволення потреб економіки та суспільства у кваліфікованих кадрах, підвищення освітнього та наукового потенціалу нації, забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їхніх покликань, інтересів і здібностей.

Отже, можна зробити висновок, що державне замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою має формуватись, з одного боку, виходячи з пріоритетних потреб держави, економіки та суспільства у кваліфікованих кадрах, а з іншого – з урахуванням необхідності забезпечення реалізації конституційного права громадян України на безоплатне здобуття вищої освіти в державних та комунальних навчальних закладах. Тобто Конституція України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. [5], не містячи прямих норм щодо формування державного замовлення на підготовку фахівців, і у цій сфері є базовим нормативно-правовим актом, встановлюючи

обов'язок держави забезпечувати доступність та безоплатність вищої освіти в державних та комунальних навчальних закладах на конкурсній основі, а також розвиток вищої освіти (ст. 53). Таким чином, державне замовлення на підготовку фахівців як інструмент державного управління у сфері вищої освіти має об'єктивні підстави для формування та розміщення і передумови для ефективної реалізації на користь розвитку суспільства, національної економіки, окремих її галузей, секторів, регіонів та держави загалом. Однак тоді виникає питання, чому нерідко у фаховій літературі трапляються критичні, навіть негативні, оцінки застосування державного замовлення на підготовку фахівців упродовж новітньої історії системи вищої освіти в Україні.

Як уже зазначалось, державне замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою як інструмент державного регулювання з початку 90-х рр. ХХ ст. є частиною державного управління у сфері національної освіти, зокрема, вищої. Наявність цього інструмента в арсеналі державного управління у сфері вищої освіти зумовлено його переходом у спадок від системи державного управління у сфері освіти СРСР, що пояснюється значною кількісною перевагою в Україні державних і комунальних вищих навчальних закладів, фінансування діяльності яких насамперед забезпечується за рахунок бюджетних коштів. Так, за даними Державної служби статистики України, на початок 1995–1996 навчального року з 1 037 вищих навчальних закладів 926 належали до державної або комунальної власності, тобто 89,3% від їх загальної кількості [6], а на початок 2016–2017 навчального року з 657 вищих навчальних закладів 527 є державними або комунальними за формою власності, тобто 80,2% [7]. Отже, на тлі суттєвого скорочення загальної кількості вищих навчальних закладів протягом 1995–2016 рр. (на 36,6%), а також загальної кількості вищих навчальних закладів державної та комунальної форм власності (на 43,1%), питома вага останніх у загальній кількості вищих навчальних закладів України зменшилась лише на 9,1%. А це, у свою чергу, вказує на незмінно переважаюче бюджетне фінансування діяльності таких вищих навчальних закладів, зокрема, через інструмент державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою.

На наш погляд, нинішнє критичне сприйняття державного замовлення на підготовку фахівців пояснюється тривалою відсутністю спеціального законодавства (мається на увазі Закон Укра-

їни «Про вищу освіту» № 2984-III від 17 січня 2002 р., який втратив чинність лише 6 вересня 2014 р.), а за його появи – продовженням практики використання цього інструмента (як і в часи СРСР) як засобу прямого впливу, незважаючи на потребу у трансформації механізму його формування, яка на той час уже була проголошена в одному із стратегічних документів розвитку освіти – Національній доктрині розвитку освіти, затвердженій Указом Президента України № 347/2002 від 17 квітня 2002 р. [8].

Так, до набуття чинності Законом України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. питання використання державного замовлення у сфері вищої освіти врегульовувалися переважно нормами Закону України «Про освіту» № 1060-XII від 23 травня 1991 р. [9], в якому зазначається, що вищі навчальні заклади (без виокремлення за формами власності. – *Прим. Авт.*) здійснюють свою діяльність за державним контрактом (замовленням) та угодами як основною формою регулювання відносин між навчальними закладами та підприємствами (установами, організаціями), громадянами (ст. 35 і ст. 44 відповідно).

Парадоксальна ситуація склалася, коли згідно із Законом України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. впродовж періоду його чинності з 5 березня 2002 р. по 6 вересня 2014 р. встановлювалося, що у вищих навчальних закладах державної та комунальної форм власності кількість студентів, прийнятих на перший курс на навчання за державним замовленням, повинна становити не менше 51% від загальної кількості студентів, прийнятих на навчання на перший курс (ч. 4 ст. 23 Закону), стосовно ж вищих навчальних закладів приватної форми власності зазначалося, що їхнє фінансування забезпечується власниками (ч. 3 ст. 64 Закону). Водночас у Національній доктрині розвитку освіти, затвердженій Указом Президента України № 347/2002 від 17 квітня 2002 р., серед базових принципів фінансування освіти, які покликані забезпечити ефективність використання фінансових ресурсів, спрямованих в освіту, названо принцип забезпечення формування державного замовлення на підготовку фахівців у професійно-технічних та вищих навчальних закладах різних форм власності на конкурсній основі з урахуванням якості освітніх послуг. На жаль, Закон України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. не запровадив конкурсних засад під час формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою, чим загальмував розвиток кон-

курентних відносин у сфері вищої освіти, знизив мотивацію вищих навчальних закладів державної та комунальної форм власності до підвищення якості пропонованих освітніх послуг і призвів до низки негативних проявів застосування державного замовлення на підготовку фахівців. Так, М.Н. Курко у своїй статті «Розвиток гарантій права на освіту в Україні» 2010 р. відзначив серед негативних тенденцій у сфері освіти непрозорість процедури зарахування на місця державного замовлення та невідповідність переліку спеціальностей, за якими готуються фахівці за державним замовленням, потребам національної економіки [10, с. 52–53].

Новий, адекватний економіці ринкового типу, механізм формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців було запропоновано у Законі України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20 листопада 2012 р. (ст.ст. 2, 3), а згодом – у Законі України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. (ст. 72). Відповідно до норм цих Законів державне замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою за рівнями вищої освіти та спеціальностями повинно формуватись із врахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях на ринку праці та обсягів видатків Державного бюджету України на зазначені цілі у порядку, встановленому законом, за участю вищих навчальних закладів, Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, роботодавців та їх об'єднань, що кореспондує із ст. 26 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» № 5026-VI від 22 червня 2012 р. [11]. Розміщення державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою має відбуватись на конкурсних засадах, крім випадків, прямо передбачених законом. Таким чином, сформовано основи для модернізації державного замовлення на підготовку фахівців, що насамперед полягає у зміні пріоритетів: надходження державного замовлення до вищого навчального закладу разом з абітурієнтом, який виборов його у конкурсному відборі (іншими словами, адресність державного замовлення), що має активізувати конкурентну боротьбу між вищими навчальними закладами за абітурієнтів та стимулювати до підвищення якості пропонованих освітніх послуг, замість використання державного замовлення як засобу утримання та збере-

ження наявних вищих навчальних закладів. Це, у свою чергу, сприятиме переходу у фінансуванні навчальних закладів від принципу утримання навчальних закладів до принципу формування їхніх бюджетів, виходячи з чисельності контингенту, що передбачено Національною стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затвердженою Указом Президента України № 344/2013 від 25 червня 2013 р.

Генезис становлення та розвитку законодавчого забезпечення застосування державного замовлення на підготовку фахівців як інструмента державного управління у сфері вищої освіти представлений у таблиці 1.

Виходячи із зазначених змін у законодавстві, на сьогодні головним завданням модернізації державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою є усунення значних структурних невідповідностей між потребами економіки та обсягами і структурою підготовки фахівців шляхом стратегічного планування розвитку пріоритетних галузей економіки та їх збалансованого кадрового забезпечення. Таким чином, в Україні вже настав той час, коли державне замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою має формуватись на основі глибокого аналізу потреб галузей і сфер економіки, регіонів й особистості, але при цьому між ними не повинно бути протиріч, що видається складним для розв'язання

завданням. Наведене набуває особливого значення у контексті реалізації основних напрямів державної політики з питань національної безпеки в економічній сфері, визначених у ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» № 964-IV від 19 червня 2003 р. [13], а саме: забезпечення умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Однак, слід підкреслити, що розміщення державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою згідно із Законом України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20 листопада 2012 р. (ст. 1) з урахуванням Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. (ст. 71) поширюється на вищі навчальні заклади державної та комунальної форми власності, які визначаються як виконавці державного замовлення. Отже, на приватні вищі навчальні заклади, виходячи із цих Законів, розміщення державного замовлення на підготовку фахівців не поширюється. Проте таке обмеження за формою власності суперечить вищенаведеному положенню Національної доктрини розвитку освіти, затвердженій Указом Президента України від 17 квітня 2002 р.,

Таблиця 1

Генезис законодавчого забезпечення формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою в Україні¹

Період	Назва нормативно-правового акта
1991–2001 рр.	Закон України «Про освіту» № 1060-XII від 23 травня 1991 р.
	Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» № 493/95-ВР від 22 грудня 1995 р. (втратив чинність)
	Бюджетний кодекс України № 2542-III від 21 червня 2001 р. (втратив чинність)
2002–2011 рр.	Закон України «Про вищу освіту» № 2984-III від 17 січня 2002 р. (втратив чинність)
	Господарський кодекс України № 436-IV від 16 січня 2003 р.
	Закон України «Про основи національної безпеки України» № 964-IV від 19 червня 2003 р.
	Закон України «Про здійснення державних закупівель» № 2289-VI від 1 червня 2010 р. (втратив чинність)
	Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8 липня 2010 р.
з 2012 р.	Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» № 5026-VI від 22 червня 2012 р.
	Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» № 5499-VI від 20 листопада 2012 р.
	Закон України «Про здійснення державних закупівель» № 1197-VII від 10 квітня 2014 р. (втратив чинність)
	Закон України «Про вищу освіту» № 1556-VII від 1 липня 2014 р.
	Закон України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII від 25 грудня 2015 р.

¹ Складено автором

та ст. 13 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. Тому Україна залишається однією з небагатьох країн Центральної та Східної Європи, де вищі навчальні заклади приватної форми власності позбавлені права претендувати на отримання державного фінансування [14].

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, можна зробити такі висновки: 1) в Україні тривалий час не існувало спеціального законодавства, норми якого б встановлювали критерії, методику і механізм формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою на нових – конкурсних засадах, що дискредитувало державне замовлення як інструмент державного управління у сфері вищої освіти. За такого підходу державне замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою трансформуватиметься, втрачаючи ознаки інструмента прямого впливу та набуваючи ознак інструментів державного управління ринкового характеру, які є більш гнучкими; 2) нинішній підхід до використання державного замовлення на підготовку фахівців має сприяти підвищенню конкурентоспроможності вищих навчальних закладів лише державної та комунальної форм власності, що породжує дискримінацію стосовно приватних вищих навчальних закладів і є наслідком неузгодженості між Законами України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20 листопада 2012 р., «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. та Господарським кодексом України від 16 січня 2003 р., що пропонується усунути; 3) виходячи зі змісту ст. 14 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. та ст. 89 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р., пропонується ввести до Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. поняття «регіональне замовлення» з метою уніфікації термінології, що використовується.

Список використаної літератури:

1. Господарський кодекс України : Закон України № 436-IV від 16 січня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
2. Про вищу освіту : Закон України № 1556-VII від 1 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
3. Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : Закон України № 5499-VI від 20 листопада 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5499-17>.
4. Про публічні закупівлі : Закон України № 922-VIII від 25 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
5. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2010–2011 навчального року // Державний комітет статистики України: статистичний бюлетень. – К., 2011. – С. 8. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016–2017 навчального року // Державна служба статистики України: статистичний бюлетень. – К., 2017. – С. 16–19. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
8. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України № 347/2002 від 17 квітня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
9. Про освіту : Закон України № 1060-XII від 23 травня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1060-12/page2>.
10. Курко М.Н. Розвиток гарантій права на освіту в Україні / М.Н. Курко // Європейські перспективи. – 2010. – № 3. – С. 49–56.
11. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України № 5026-VI від 22 червня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5026-17/page>.
12. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України № 344/2013 від 25 червня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013/page2>.
13. Про основи національної безпеки України : Закон України № 964-IV від 19 червня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
14. Забезпечення якості вищої освіти: європейські кращі практики для України / [Г. Воскобойникова, М. Головянко, С. Гришко та ін.]; упоряд. Т. Добко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://education-ua.org/ua/>.

Уложенко В. Н. Государственный заказ как инструмент государственного управления в сфере высшего образования (правовые аспекты изменения приоритетов)

В статье рассмотрены правовые вопросы государственного заказа как инструмента государственного управления в сфере высшего образования. Исследован государственный заказ как один из рыночных инструментов влияния государства на сферу высшего образования. Автором сформированы предложения по устранению дискриминационных норм в законодательстве о высшем образовании по государственному заказу.

Ключевые слова: *высшее образование, государственные высшие учебные заведения, коммунальные высшие учебные заведения, инструмент государственного управления в сфере высшего образования, государственный заказ.*

Ulozhenko V. M. Government order as an instrument of public administration in higher education (legal aspects of changing priorities)

The article about legal issues of government order as an instrument of public administration in higher education. Investigated the state order as one of the free market instruments of state policy for higher education. The author formed proposals to eliminate discriminatory regulations in the law on higher education on government order.

Key words: *higher education, universities, public administration tools in higher education, state order.*