

## iMoRe №177. Реформа у освіті та антиреформа у державних закупівлях

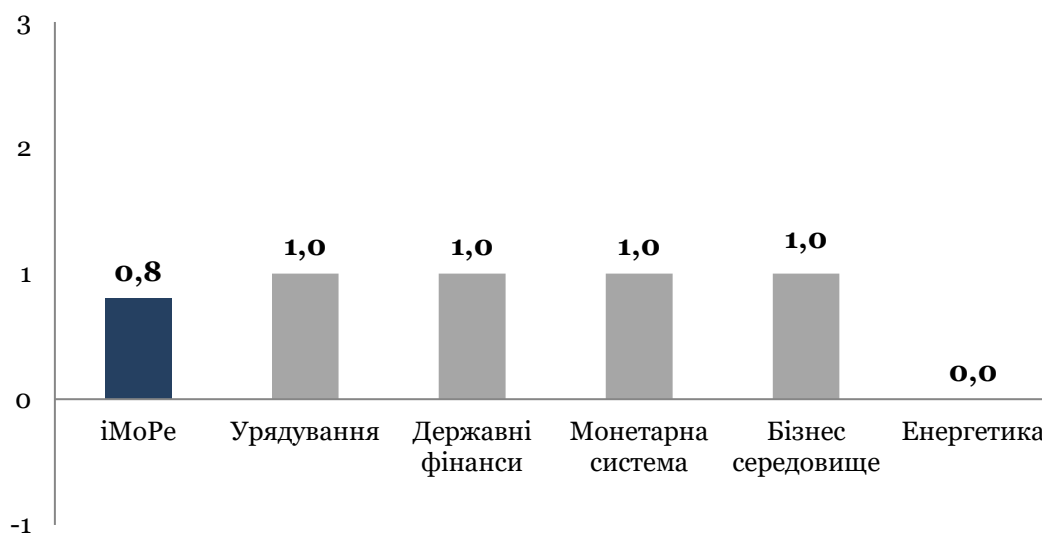
Індекс моніторингу реформ (iMoRe) становить +0,8 бала за період з 3 по 16 січня 2022 року з можливих значень від -5,0 до +5,0. У попередньому раунді індекс дорівнював +0,7 бала.

Графік 1. Динаміка Індексу моніторингу реформ



Індекс реформ може приймати значення від -5 до +5,

Графік 2. Значення iMoRe та його компонентів у поточному раунді оцінювання



## Основні події раунду

### 1. Закон про освіту та науку у військових вишах, +2,0 бала

Військова освіта є частиною загальнодержавної системи освіти. Закладами військової освіти керують Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки, Служба зовнішньої розвідки. На відміну від інших університетів, заклади військової освіти мають обмежену академічну автономію. Ці державні органи визначають правила управління вишами, вимоги до керівників закладів та їхніх структурних підрозділів, впливають на зміст навчання тощо.

Закон [1986-IX](#) від 17.12.2021 поширив правила, які діяли для військових вишів, на заклади, які готують курсантів, студентів та ад'юнктів для потреб сфери виконання кримінальних покарань.

В законі також конкретизовані положення з управління військовими навчальними закладами та повноваження державних органів, які здійснюють керівництво ними.

### Коментар

*«Цей Закон вносить зміни до Законів України “Про освіту”, “Про вищу освіту” та “Про наукову і науково-технічну діяльність”, що надає особливі повноваження державним органам, до сфери управління яких належать військові навчальні заклади, встановлювати права та обов'язки науково-педагогічним та науковим працівникам, вимоги до нормативів чисельності здобувачів освіти на одну посаду науково-педагогічного працівника, особливостей відображення інформації про військові навчальні заклади в Єдиній державній електронній базі з питань освіти тощо.*

*Зміни до Закону дозволять підвищити ефективність підготовки військових фахівців для потреб сил оборони завдяки:*

- комплектуванню посад керівного складу та науково-педагогічних працівників у військових навчальних закладах військовослужбовцями з досвідом проходження військової служби та бойовим досвідом;*
- визначенню переліку спеціалізацій та змісту освітніх програм підготовки у відповідності з потребами комплектування військових посад у Збройних Силах України та інших військових формуваннях;*
- збереженню досвідченого науково-педагогічного складу військових навчальних закладів шляхом регулювання нормативів чисельності здобувачів освіти на одну посаду науково-педагогічного працівника за високотехнологічними та малочисельними спеціальностями підготовки.*

*Змінами передбачено введення такої спеціалізованої освіти як професійна військова освіта. Професійна військова освіта здобувається у неформальній освіті за освітніми програмами для вдосконалення професійного рівня військового фахівця і забезпечення виконання службових (бойових) функцій.*

*Встановлюються нові рівні військової освіти – тактичний, оперативний та стратегічний, що забезпечить сумісність Збройних Сил України та інших військових формувань за рівнями військової освіти зі збройними силами країн-членів НАТО.*

*Також, змінами передбачено розширення повноваження державних органів, до сфери управління яких належать військові наукові установи, для підвищення ефективності наукової та науково-технічної діяльності у Збройних Силах України та інших військових формуваннях шляхом розширення вимог до відбору та підготовки наукових кадрів вищої категорії, у тому числі й в ад'юнктурі та докторантурі, з подальшим комплектуванням посад наукових працівників найбільш досвідченими та підготовленими фахівцями».*

### **Мар'яна Безугла, народна депутатка, ініціаторка законопроекту**

*«Прийнятий закон посилює вертикаль управління у системі військових закладів вищої освіти та «відомчих» ЗВО, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ, Державній пенітенціарній службі та Державній службі з надзвичайних ситуацій.*

*Це здійснюється у спосіб надання органу управління (відповідному міністерству чи службі) права встановлювати для таких ЗВО інші правила діяльності, ніж ті, що існують для «цивільних» університетів. Фактично йдеться про правила, якими встановлюється більший ступінь закритості прийняття управлінських рішень усередині таких закладів, а також тією чи іншою мірою обмежується реалізація прав учасників освітнього процесу. Наприклад, згідно з прийнятими змінами орган управління дістав право регламентувати діяльність органів громадського самоврядування ЗВО, до яких передусім належать органи студентського самоврядування. Студентів таких закладів, яким присвоєно військово або спеціальне звання, позбавлено права працювати у позанавчальний час. Може бути обмежено можливість вибору студентами вибіркового навчального дисциплін в обсязі не менше 25% індивідуального навчального плану.*

*Мені складно сказати, чи виправдане таке звуження академічних свобод для викладачів та студентів відомчих університетів. Наприклад, вже давно точиться дискусія щодо університетів МВС, які готують юристів-«контрактників» для відкритого ринку праці України. Чи мають майбутні юристи навчатися у вертикально централізованій структурі – це складне питання. Воно врешті лягає в тему ступеня свободи та самоврядування сучасної української академічної спільноти, її меж та напрямку змін цих меж у часі».*

**Євген Ніколаєв, експерт Аналітичного центру «ОсвітАналітика»  
КУБГ**

*«Йдеться про внесення змін у вже існуючий закон про вищу освіту у статтях, які присвячені військовим ВНЗ. Вносяться певні корективи, які є вимогою часу.*

*Якщо говорити про військову освіту в цілому, то тут потрібно здійснювати концептуальні зміни. У нас сьогодні забагато військових вишів, які працюють неефективно.*

*На мій погляд, нам потрібно зробити систему навчання більш практико орієнтованою. Наприклад, як в ізраїльській армії. Там немає військових ВНЗ, а офіцери починають свій шлях з рівня рядового й проходять усі рівні поступово. Спочатку йде базовий курс підготовки, після якого військовослужбовець йде у військо й служить певний період. Потім, в залежності від його здібностей та бажання, його відправляють на курси, де він проходить підготовку до молодшого командного рівня. Після цих курсів знов йде до війська на певний період, після якого може піти на курси вищого рівня. І так йде поступова підготовка. Безумовно, військові ВНЗ в Україні мають бути, але тільки для підготовки на стратегічному та оперативно-стратегічному рівні – для підготовки вищого командного складу.*

*Сьогодні у наших військових ВНЗ забагато викладачів, які знають військову справу лише за підручниками. Чому вони навчать майбутніх офіцерів та сержантів?*

*Через те, що зараз в таких ВНЗ забагато теорії та застарілих навчальних програм, у курсантів немає мотивації до навчання. Порівнюючи свою систему навчання з цивільною, вони розуміють усі вади системи та намагаються вийти з неї. Приходячи на перший курс із високим рівнем мотивації, вже на другому курсі вони розчаровуються та шукають шляхи відходу.*

*Тобто усі ці зміни в законі про освіту аж ніяк ситуацію не змінять. Потрібно міняти систему».*

**Олександр Курбан, доцент кафедри військової журналістики  
Військового інституту Київського національного університету імені  
Тараса Шевченка**

**2. Нові вимоги закону щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях, +1,5 бала**

Верховна Рада прийняла [закон про забезпечення прозорості у видобувних галузях](#) у 2018 році. Він встановив вимоги до звітування видобувних компаній відповідно до стандарту [Ініціативи з прозорості у видобувних галузях](#).

З того часу стандарт був оновлений. Зокрема, він встановлює вимоги щодо звітування про вплив на оточуюче середовище та розкриття контрактів на користування надрами, які інвестори укладають з державою.

Закон [1974-IX](#) від 16.12.2021 доповнив існуючі вимоги нормами з оновленого стандарту.

### Коментар

*«Закон закріплює вимогу Стандарту ППВГ (Ініціатива Прозорості Видобувних Галузей – ред.) про повне розкриття всіх контрактів між видобувними компаніями та урядом (угод про розподіл продукції, договорів про спільну діяльність або інших договорів/угод), разом із додатками та доповненнями до них. Наголошую, це стосується угод, що укладаються після набуття чинності Законом. Серед іншого, для видобувних компаній запроваджено і перехід на електронне звітування, що полегшить роботу бізнесу. Таким чином Україна продовжила зусилля із встановлення рівних правил гри для інвесторів, а також прозорого та відповідального користування природними ресурсами».*

**Роман Ніцович, DiXi Group**

### 3. Закон про локалізацію у машинобудівних галузях, -1,5 бала

Вимоги щодо локалізації зазвичай встановлюють для того, щоб надати переваги вітчизняним виробникам у закупівлях за державні кошти.

Опоненти такої політики стверджують, що її використання не є виправданим, тому що вона обмежує конкуренцію, та призводить до зниження якості продукції, яка закуповується.

Дискусії щодо запровадження таких вимог в Україні велися давно. Проте прибічники політики локалізації не могли запропонувати рішення, яке б не шкодило конкуренції та не порушувало міжнародні зобов'язання України.

В нещодавньому прийнятому законі [1977-IX](#) влада запровадила вимоги щодо локалізації при закупівлях продукції машинобудування (міського транспорту, техніки для залізниці, обладнання для виробництва та передачі електроенергії тощо). Упродовж 10 років обов'язковий відсоток локалізації при закупівлях цієї продукції буде збільшуватися з 10 до 40%. Щоб не порушувати міжнародні зобов'язання України, ці вимоги не будуть поширюватися на країни-підписантів угоди СОТ про публічні закупівлі, зокрема на ЄС та США.



## Коментар

*«Ідея про захист національного виробника в публічних закупівлях не є новою та активно просувалася вже кілька років. У Верховній Раді минулого скликання вона реалізувалася в законопроекті “Купуй українське”, який був розкритикований в експертному середовищі за потенційно дуже негативний економічний ефект та корупційні ризики, і зрештою був знятий з розгляду.*

*Уже в 2020 році Парламент проголосував за законопроект 3739 (у експертних колах його називають законопроектом про локалізацію) у 1 читанні. На відміну від “Купуй українське”, ця ініціатива запроваджує обов’язковий критерій локалізації саме в закупівлях продукції машинобудування (це трансформатори, конденсатори, автобуси, тролейбуси, трамваї, техніку для залізниці та атомних станцій та десятки інших одиниць техніки). Необхідний відсоток локалізації зростатиме з кожним роком (від 10 до 40%) упродовж 10 років. На думку ініціаторів законопроекту, обов’язковий критерій локалізації в закупівлях продукції машинобудування буде протидіяти засиллю імпорту, допоможе українським промисловим виробникам бути більш конкурентоспроможними та зберігати робочі місця, а також сприятиме локалізації виробництва іноземних виробників в Україні. Водночас у такому вигляді законопроект порушував умови асоціації з ЄС та угоду СОТ, які передбачають рівний доступ до ринку публічних закупівель серед країн-підписантів. Зрештою, у фінальному тексті Закону, прийнятому Верховною Радою наприкінці минулого року, вже зазначено, що його умови не поширюються на країни-підписанти угоди СОТ про публічні закупівлі, а це зокрема країни ЄС та США. Тож зрештою Закон про локалізацію не буде порушувати міжнародних зобов’язань України.*

*Щодо потенційного ефекту Закону на нашу економіку, то це питання досі є дуже дискусійним серед прихильників різних економічних поглядів. Для ProZorro дуже важливо, аби будь-яка нова законодавча ініціатива не порушувала принципів здійснення публічних закупівель, а це добросовісна конкуренція, максимальна економія та ефективність, відкритість та прозорість закупівель. І тут дуже багато буде залежати від нормативно-правових актів, якими фактично й буде регулюватися функціонування критерію локалізації в публічних закупівлях. Чи зможуть замовники закупити необхідну продукцію машинобудування за умов відсутності конкуренції на внутрішньому ринку? Як коректно перевіряти відсоток локалізації продукції та не допустити тут зловживань? Як правильно формувати реєстр локалізованих товарів? Зараз під головуванням Міністерства економіки України ми збираємо замовників та постачальників продукції машинобудування та проводимо стрес-тести законодавства, аби врахувати всі можливі ризики».*

**Василь Задворний, генеральний директор ДП «Прозорро»**

*«Закон містить положення про те, що він “не застосовується до закупівель, які підпадають під дію положень Закону України “Про приєднання України до Угоди про*

державні закупівлі”, а також положень про державні закупівлі інших міжнародних договорів України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України”.

Це означає, що вимога закону про локалізацію не діє, якщо вони суперечать положенням міжнародних договорів України щодо публічних закупівель – це зокрема, угоди GPA в рамках Світової організації торгівлі (СОТ), до якої на сьогодні входить 21 учасник (в т.ч. ЄС, США, Канада, Японія, ін.), Угоди про асоціацію з ЄС, інших міжнародних угод. Закупівлі продукції з цих країн будуть відбуватися відповідно до міжнародних зобов’язань України (з урахуванням вартісних порогів закупівель, до яких застосовуються ці міжнародні угоди). Дотримання міжнародних зобов’язань з партнерами важливо, особливо якщо ми хочемо успішно провести чинні переговори України з ЄС про подальшу лібералізацію торгівлі. Відповідно, норма закону буде застосовуватися до продукції з таких країн, як Китай, Білорусь, Російська Федерація та ін., звідки Україна імпортує вказану машинобудівну продукцію».

**Світлана Таран, Центр аналітики міжнародної торгівлі Trade+ Київської школи економіки**

«Ухвалені зміни до Закону про публічні закупівлі виявились врешті менш шкідливими, ніж автори пропонували в першій версії законопроекту. Принаймні не нанесено шкоди міжнародним зобов’язанням України: дія «локалізації» не поширюється на країни ЄС та країни, які є членами Угоди СОТ про державні закупівлі. Однак негативні наслідки будуть для торгівлі зокрема з Туреччиною. Пом’якшення цих наслідків робить актуальнішими переговори про створення зони вільної торгівлі з цією країною.

Однак запровадження закону може призвести до зниження конкуренції, а відповідно до збільшення вартості закупівель товарів машинобудування, за якими визначено обов’язковий відсоток локалізації. І це на фоні гострої потреби в модернізації та інвестиціях в інфраструктуру. Також це може призвести до закупівлі менш якісної продукції машинобудування у випадку відсутності якісних аналогів (з відповідним рівнем локалізації) імпоротної продукції, а в окремих випадках стати на заваді закупівель.

Варто врахувати, що побудова нового виробництва, а також перенесення виробництва в Україну іноземними компаніями вимагає часу. Однак ризики роботи в країні, зокрема внаслідок відсутності захисту прав власності, можуть перевищити можливі вигоди для іноземних компаній відкривати заводи або СП в Україні (особливо з огляду на те, що вимоги локалізації діятимуть за чинним законом протягом десяти років). Тому владі варто було би більше уваги спрямовувати на виправлення прогалин в інвестиційному кліматі загалом, що сприяло би приходу прямих іноземних інвестицій і без впровадження локалізації».

**Олександра Бетлій, експерт Інституту економічних досліджень та політичних консультацій**

*«Законодавці ставили на меті підтримати національну промисловість, зобов'язавши державні структури купувати певний перелік товарів машинобудування лише за умови, що постачальник забезпечив локалізацію виробництва цієї продукції в Україні від 10% у 2022 до 40% у 2028 році. Механізм підтвердження локалізації має встановити Кабмін, Мінекономіки натомість отримає повноваження підтверджувати ступінь локалізації товарів.*

*Закон ухвалили на основі редакції, яку суттєво змінив профільний комітет перед голосуванням. Ключові зміни, що потрапили в ухвалену редакцію:*

- 1. Залишився вузький і конкретний перелік товарів, які підлягають нормі про локалізацію (замість широкого переліку закупівельних кодів)*
- 2. Виключили з-під дії норми про локалізацію закупівлі, які підпадають під міжнародні договори, що зменшує ризики зустрічних торговельних бар'єрів від ЄС чи через механізми СОТ.*
- 3. КМУ за погодженням із профільним комітетом промполітики може зменшувати ступінь локалізації для окремих закупівель.*

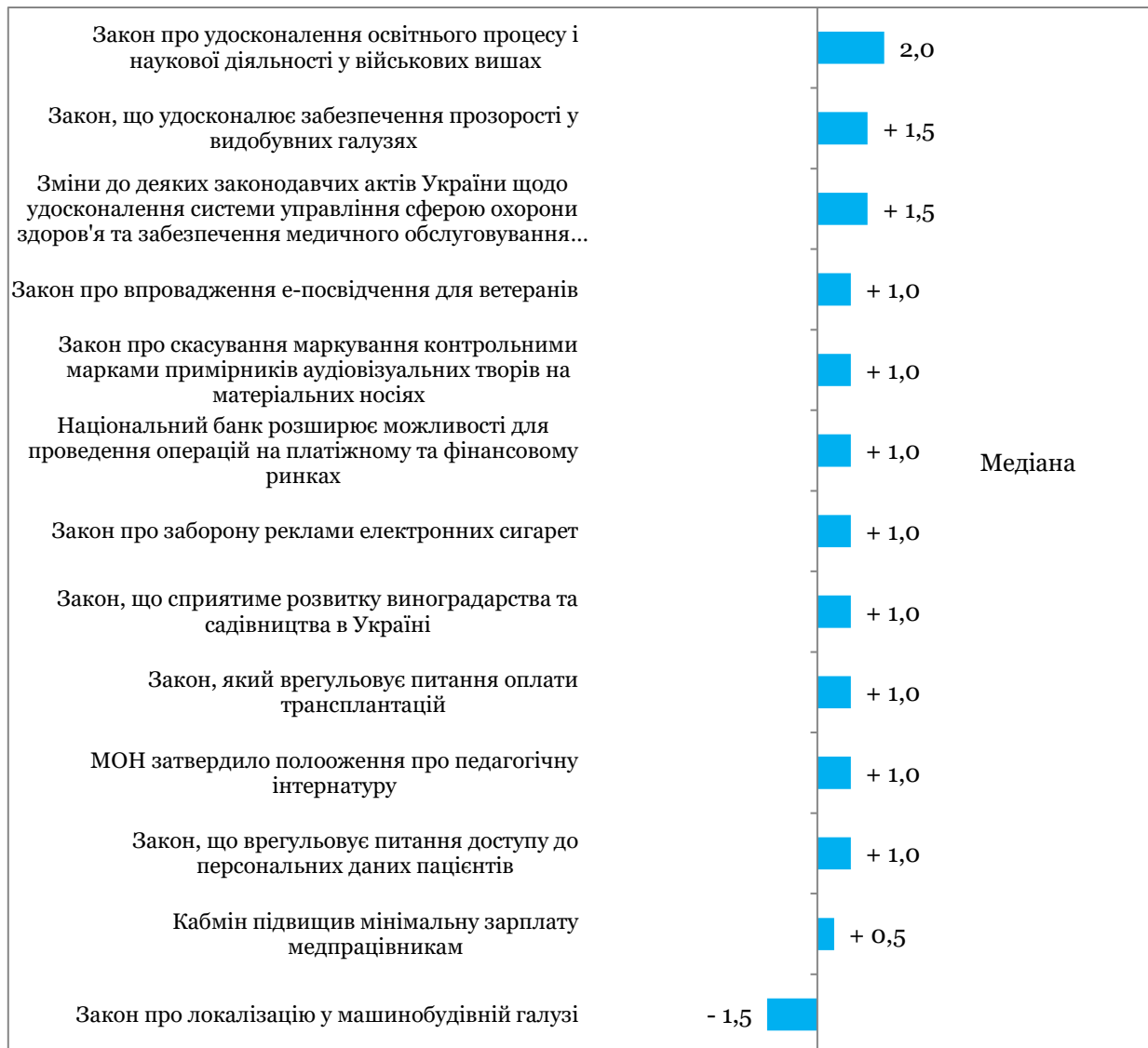
*Сьогодні ще багато запитань викликає практична імплементація – як вимірюватимуть і підтверджуватимуть ступінь локалізації товарів, особливо інженерно складних, що містять багато компонентів різного походження, та чи поширюватимуться норми закону на закупівлі, нижчі за вартістю, ніж поріг дії міжнародних угод (133 тис. євро).*

*Надмірна дискреція органів виконавчої влади та правова невизначеність створюють додаткові корупційні та операційні ризики».*

**Юрій Гайдай, старший економіст, Центр економічної стратегії**



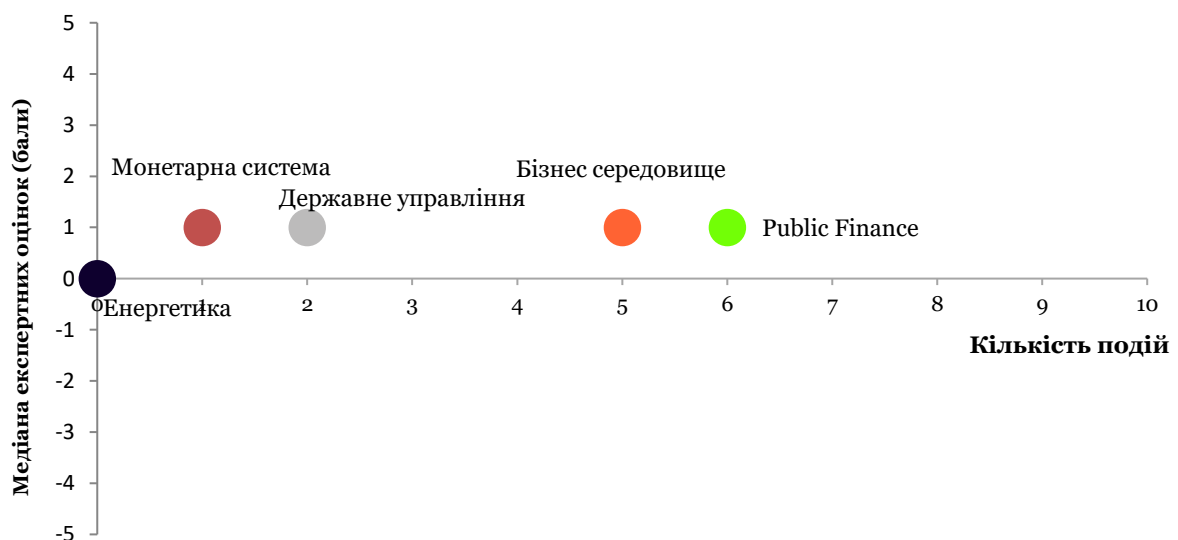
**Графік 3. Події, що визначали значення індексу, оцінка події є сумою її оцінок за напрямками, тому вона може перевищувати +5, або бути меншою за -5**



**Таблиця 1. Оцінки всіх подій та прогресу реформ за напрямками**

<b>Державне управління</b>	<b>+1,0</b>
Закон, що врегульовує питання доступу до персональних даних пацієнтів	+1,0
Закон про впровадження е-посвідчення для ветеранів	+1,0
<b>Державні фінанси</b>	<b>+1,0</b>
Закон, який врегульовує питання оплати трансплантацій	+1,0
Закон про удосконалення освітнього процесу і наукової діяльності у військових вишах	+2,0
Закон про локалізацію у машинобудівній галузі	-0,5
Зміни до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи управління сферою охорони здоров'я та забезпечення медичного обслуговування населення	+1,5
Кабмін підвищив мінімальну зарплату медпрацівникам	+0,5
МОН затвердило положення про педагогічну інтернатуру	+1,0
<b>Монетарна система</b>	<b>+1,0</b>
Національний банк розширює можливості для проведення операцій на платіжному та фінансових ринках	+1,0
<b>Бізнес середовище</b>	<b>+1,0</b>
Закон про скасування маркування контрольними марками примірників аудіовізуальних творів на матеріальних носіях	+1,0
Закон, що сприятиме розвитку виноградарства та садівництва в Україні	+1,0
Закон про заборону реклами електронних сигарет	+1,0
Закон, що удосконалює забезпечення прозорості у видобувних галузях	+1,5
Закон про локалізацію у машинобудівній галузі	-1,0
<b>Енергетика</b>	<b>0,0</b>

**Графік 4. Значення окремих компонентів Індексу та кількість подій**



(Див. графіки та таблиці на сайті [http://imorevox.in.ua/?page\\_id=577](http://imorevox.in.ua/?page_id=577), [http://imorevox.in.ua/list\\_rounds.php](http://imorevox.in.ua/list_rounds.php))

Довідкова інформація: Індекс Моніторингу Реформ (iMoPe) VoxUkraine призначений надавати комплексну оцінку зусиллям влади України зі впровадження економічних реформ. Індекс базується на експертних оцінках змін у регуляторному середовищі за п'ятьма напрямками:

1. Державне управління
2. Державні фінанси
3. Монетарна система
4. Бізнес середовище
5. Енергетика

Детальніше про Індекс та методологію розрахунку можна дізнатись на сайті [imorevox.org](http://imorevox.org).

VoxUkraine- це ініціатива, створена групою міжнародних та вітчизняних економістів, присвячена реформам та економічному розвитку України. Цілями VoxUkraine є поширення науково обґрунтованого аналізу та коментарів щодо економічних та суспільно-політичних подій в Україні, підвищення рівня дискусії та формулювання системного підходу до реформ, а також інтеграція України в світову мережу економістів та діячів, відповідальних за економічну політику.