

Мельникова Клавдія Іванівна,

*к.е.н., професор кафедри управління персоналом та економіки праці,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

ORCID 0000-0003-2030-9614;

Мельников Олег Станіславович,

*к.е.н., доцент кафедри економічної кібернетики та маркетингового менеджменту,
Національний технічний університет "Харківський політехнічний інститут",
м. Харків*

ORCID 0000-0002-2409-4983

УДК 338.2

doi: 10.34213/tp.20.02.24

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Досліджується вплив нестачі кваліфікованих кадрів на ефективність функціонування сфери публічних закупівель в Україні. Запропоновано заходи щодо вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у цій сфері.

Ключові слова: публічні закупівлі, конкурсні торги, підготовка кадрів, тендерний комітет, маркетингові дослідження.

Постановка проблеми. Ефективність функціонування національної системи публічних закупівель залежить не тільки від дієвої законодавчо-нормативної бази, але й від професійного проведення торгів. Практика свідчить, що порушення, які виникають під час проведення торгів, значною мірою зумовлені низьким рівнем кваліфікації членів комітетів з конкурсних торгів.

Отже, важливою умовою підвищення ефективності проведення конкурсних торгів є висока професійність спеціалістів, які працюють у сфері публічних закупівель. Саме тому питання їхнього навчання та підвищення кваліфікації є актуальними.

Особливу увагу слід звернути на осіб, які безпосередньо приймають рішення про закупівлю. Ці особи відповідно до Конституції України та законів України розпоряджаються державними коштами та є замовниками товарів, робіт і послуг. Тому від їхньої кваліфікації безпосередньо залежить ефективність використання бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам ефективної організації системи публічних закупівель присвячено наукові праці таких вітчизняних та закордонних вчених, як Д. Абрахімов, Г. Веденєєв, В. Зубар, В. Карасьова, Т. Кудрявцева, А. Марусов, М. Нестерович, В. Смірнов, В. Смиричинський, Ю. Сколотняний, Н. Ткаченко, А. Храмкін, К. Джилінгем, П. Клемперер, Д. Кнудсен, К. Лайсонс, Р. Майерсон та ін. Проте питання кадрового забезпечення процедур здійснення публічних закупівель потребують доопрацювання, зокрема у зв'язку з постійним ускладненням закупівельної діяльності й упровадженням системи електронних торгів.

Мета статті полягає в аналізі взаємозв'язку між ефективністю закупівельних процедур та кваліфікацією кадрів, які їх проводять, а також розробленні рекомендацій щодо підвищення професійного рівня фахівців, задіяних у сфері публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Публічні закупівлі в Україні здійснюються відповідно до Закону України "Про публічні закупівлі" [1]. Для проведення закупівлі замовники створюють комітет із конкурсних торгів з числа сво-

© Мельникова К. І., Мельников О. С., 2020

їх штатних працівників, кількість яких повинна бути не менше п'яти осіб. Тобто замовник сам добирає кандидатів у члени тендерного комітету чи уповноважену особу. При цьому Закон не встановлює окремих вимог до рівня знань і компетенцій осіб, які відповідають за проведення торгів.

Частково такі вимоги передбачає Примірне положення про тендерний комітет і уповноважену особу (осіб), затверджене Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 30.03.2016 р. № 557. Зокрема, уповноважена особа повинна мати вищу освіту, не менше двох років досвіду у сфері публічних закупівель, належний обсяг знань чинного законодавства у сфері публічних закупівель та практики його застосування [2].

Національний класифікатор України “Класифікатор професій ДК 003:2010” [3] передбачає професію для особи, відповідальної за організацію та проведення процедур закупівлі - “фахівець з публічних закупівель”, за кодом 2419.2. За прийнятою системою класифікації та кодування професій вона належить до класифікаційного угруповання “Професіонали у сфері маркетингу, ефективності господарської діяльності, раціоналізації виробництва, інтелектуальної власності та інноваційної діяльності”. Проте кваліфікаційні характеристики цієї професії наразі ще не затверджено. Це створює серйозні проблеми при організації і проведенні закупівель.

У переважній більшості випадків, члени тендерного комітету - це особи, які, окрім роботи в тендерному комітеті, ще виконують свої безпосередні обов'язки. Спеціалістів, які легко орієнтуються в економічній ситуації в країні, мають юридичну або економічну освіту, володіють навичками досвідченого маркетолога, бракує.

В умовах, коли установа-замовник є невеликою та проводить лише дві-три закупівлі на рік, цю проблему може бути вирішено шляхом залучення так званої уповноваженої особи. Однак коли обсяг закупівель великий, торги необхідно проводити протягом усього року на постійній основі. Така робота вимагає високої кваліфікації та має бути виокремленою й оплачуваною. Звичайний штатний працівник не повинен поєднувати закупівлі зі своїми основними посадовими обов'язками не тільки тому, що для нього це створює додаткове навантаження, але й тому, що йому бракує відповідних знань.

Проведення процедур торгів передбачає виконання таких етапів:

1. Прийняття рішення щодо проведення торгів.
2. Оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів та розміщення тендерної документації на електронному майданчику.
3. Комунікація з учасниками торгів, які після оголошення закупівлі можуть звертатися до замовника із запитаннями, вимогами надати роз'яснення чи усунути порушення, скаргами тощо.
4. Внесення змін до тендерної документації (за необхідності).
5. Проведення аукціону.
6. Розгляд тендерних пропозицій і визначення переможця торгів. Замовник розглядає не всі тендерні пропозиції, а лише ту, яка містить найменшу ціну. Якщо замовник розглянув пропозицію і вона відповідає всім вимогам, то він визначає такого учасника переможцем, і в цьому випадку пропозиції інших учасників торгів не розглядаються. Якщо ж вона підлягає відхиленню, то розглядається наступна пропозиція з найнижчою ціною. На майданчику оприлюднюється інформація із зазначенням причин відхилення.
7. Оприлюднення повідомлення про намір укласти договір із переможцем торгів.

8. Укладення договору. Договір укладається не раніше як через 10 календарних днів після оприлюднення повідомлення про намір укласти договір, але не пізніше ніж через 20 днів з дня прийняття рішення про намір укласти договір [1]. Скановану копію договору необхідно викласти на майданчик.

9. Внесення змін до договору. У процесі виконання договору замовник може оприлюднити повідомлення про внесення змін до договору. Оприлюднюється такий документ протягом трьох днів із дня внесення змін.

10. Виконання договору. Звіт про виконання договору оприлюднюється протягом трьох днів із дня закінчення строку дії договору, виконання договору або його розірвання.

При цьому етапи, зазначені в пп. 4–7, 9–10, повинні підкріплюватися протоколами засідання тендерного комітету або уповноваженої особи замовника.

Вищевказаний перелік дій комітету з конкурсних торгів не є вичерпним. Кількість цих дій може бути значно більшою, бо кожна закупівля має свою специфіку.

Таким чином, процедурні питання організації торгів відбирають практично весь робочий час членів тендерних комітетів. При цьому вкрай важливі питання, насамперед дослідження ринку товарів (робіт, послуг), що закуповуються, залишаються недостатньо дослідженими.

Крім інформації про постачальників товарів (робіт, послуг) та їхні ціни, дуже важливо мати уявлення про якість предмета закупівлі. Існує багато техніко-економічних показників, які характеризують якість товарів, що закуповуються. Зокрема, це показники надійності, технологічності, безпеки, транспортності, екологічності, естетичності, ергономічні показники та ін. Залежно від специфіки товару може бути обрано ті показники, що якнайповніше характеризують його споживчі властивості. Зіставлення цих показників у різних товаровиробників або постачальників надає можливість ще на попередньому етапі проведення торгів мати уявлення про якість товарів, що є предметом закупівлі.

Найважливішим етапом проведення торгів є вивчення цін товарів. На рівень цін впливає безліч як внутрішніх, так і зовнішніх чинників. Крім того, ціна залежить від попиту на продукцію, її якості, витрат на виробництво, стадії життєвого циклу товару тощо. Маючи інформацію про ціни, що склалися на ринку, замовник вирішує, чи відповідає ціна предмета закупівлі його якості. Ця інформація має вирішальне значення під час визначення переможця торгів.

Важливим етапом організації торгів є проведення маркетингових досліджень. Їхнім основним призначенням є забезпечення членів комітету з конкурсних торгів усією інформацією, що необхідна для ефективного проведення торгів. Необхідність проведення маркетингових досліджень може бути також зумовлено необхідністю зниження ризику прийняття хибного рішення щодо переможця торгів. Тому під час встановлення цілей маркетингових досліджень слід чітко визначити, яку конкретно інформацію потрібно одержати стосовно предмета закупівлі та які джерела інформації може бути при цьому використано.

Для спеціалістів комітету з конкурсних торгів важливою також є інформація про структуру ринку товарів (робіт, послуг), що закуповуються, як-от: кількість виробників, обсяги продажів, стан конкуренції тощо.

Проведення маркетингових досліджень за цими напрямками дає змогу комітету з конкурсних торгів більш обґрунтовано скласти документацію стосовно предмета закупівлі.

Безумовно, до проведення маркетингових досліджень краще залучати зовнішніх виконавців, бо вони мають великий досвід у проведенні таких досліджень. Але послуги маркетингових фірм вимагають від замовника додаткових витрат на проведення торгів. Крім того, на проведення маркетингових досліджень виконавцям їх потрібно одержати певну інформацію безпосередньо від замовника торгів, що відволікає членів комітетів з конкурсних торгів від основної роботи [8].

Зрозуміло, що не можна призначити головним бухгалтером лікаря, вчителя або юриста. Бухгалтерський облік – це вузькоспеціалізована робота. Тому є окремий працівник чи навіть структурний підрозділ, що її виконує. Подібну ситуацію маємо і з публічними закупівлями – ця робота потребує як спеціальних знань, так і практичних навичок.

Великі підприємства, як правило, створюють власні структурні підрозділи із закупівель, до яких наймають на роботу фахових працівників. Цю практику слід запровадити і в публічних установах. Це передусім стосується бюджетних організацій – лікарень, шкіл, органів влади та місцевого самоврядування. Проте вони обмежені типовими штатними розписами, що не передбачають можливості ввести окрему штатну одиницю та відповідну посаду.

Введення у штат посади фахівця з публічних закупівель допоможе встановити відповідність між обсягом роботи та її оплатою. Але для цього потрібно розробити кваліфікаційні вимоги до такої професії.

Зокрема, багато замовників проводять циклічні однотипні закупівлі. Наприклад, щороку школи закуповують електроенергію, воду, газ. Інша справа – спеціальне обладнання, як, наприклад, опалювальні прилади, які школи закуповують у зв'язку з переходом на альтернативні джерела опалення. Ані директор школи, ані будь-хто з адміністрації не є фахівцем на цьому ринку. Тому ї складно зорієнтуватися, що саме купувати, за якими цінами та за якими характеристиками.

Тож професійні вимоги до фахівців із публічних закупівель можуть відрізнятися залежно від специфіки предметів закупівлі, які вони закуповуватимуть, та сфери діяльності організації-замовника.

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України планує розробити стандарт для професії “фахівець з публічних закупівель”. Але зараз важко передбачити, коли цей документ буде запроваджено. Дуже важливим є і законодавчо передбачити можливість включити до штату організацій фахівця з публічних закупівель. Така особа матиме відповідну матеріальну компенсацію, розумітиме свої обов'язки, прагнучиме зростати професійно. Наразі ж на неї лише покладено відповідальність, персональну та досить високу. Її встановлюють Закон України “Про публічні закупівлі” [1] і Кодекс України про адміністративні правопорушення [4].

У деяких європейських країнах фахівці із закупівель мають підтверджувати свою кваліфікацію [5].

Отже, відсутність професійного підходу до організації закупівельної діяльності спричиняє низку проблем, серед яких:

- відсутність знань та практичних навичок щодо застосування законодавства у сфері публічних закупівель;
- відсутність мотивації як у роботі, так і в отриманні знань;
- високий рівень ризику неспроможності забезпечити потреби організації;
- дефіцит досвідчених фахівців із закупівель в організаціях.

За результатами опитування, що наведені у звітах Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України:

- понад 80 % замовників проводять закупівлі тендерними комітетами;
- близько 82,5 % організаторів закупівель підтвердили, що проведення закупівель є додатковим навантаженням до основних посадових обов'язків, яке не оплачується додатково;

- де-юре публічними закупівлями займається п'ятеро осіб, де-факто – одна особа (секретар тендерного комітету, бухгалтер, комірник тощо) [6; 7].

Таким чином, при колективній формі організації процесу закупівель на основі тендерного комітету його члени працюють на безоплатній основі, мають високий рівень відповідальності, низьку матеріальну мотивацію та відсутність компенсації за проведenu роботу. Це призводить до низької ефективності публічних закупівель та в підсумку до неефективного використання коштів платників податків, що спричиняє неналежне забезпечення потреб громадян і держави.

Із 2016 р. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України запровадило ініціативу щодо співпраці із закладами вищої освіти (далі – ЗВО).

Зокрема, у 2018 р. було запропоновано понад 20 приватним ЗВО взяти участь у професіоналізації сфери публічних закупівель. За результатами проведеної роботи сім ЗВО виявили бажання співпрацювати в напрямі навчання фахівців з управління публічними закупівлями шляхом упровадження навчальних дисциплін, модулів, освітніх програм [7, с. 11].

З 2017/2018 навчального року у 14 державних університетах запроваджено дисципліни та модулі з публічних закупівель для студентів різних спеціальностей (як правило, економічних і юридичних факультетів). Окремі університети вирішили ввести магістерські програми з питань управління публічними закупівлями.

Кожний університет на власний розсуд формує програму навчання і те, як він викладатиме дисципліну “Публічні закупівлі”. Зрозуміло, що якщо студент вивчає економічні дисципліни, його навчатимуть закупівлям у контексті економіки, а якщо юридичні, то акцент робитиметься на роботу із законодавством, договірними зобов'язаннями. Але доцільно було б запровадити єдиний стандарт навчання, у якому відводилося б місце як економічному, так і юридичному контексту публічних закупівель.

У підсумку студенти, які отримуватимуть дипломи цих ЗВО, уже будуть орієнтуватися в публічних закупівлях на достатньому рівні. Це важливо не тільки для замовників, а й для бізнесу. Адже представникам бізнес-структур, які пропонують державі свої товари, роботи чи послуги, також потрібні компетентні фахівці. Вони мають знати, як правильно працювати в системі державних закупівель, які є обмеження у замовників тощо. А законодавчих обмежень у публічних закупівлях, на відміну від комерційних, досить багато [1; 4].

Тут постає ще одна проблема, а саме синхронізація законодавчих документів, які регулюють штатні розклади в тій чи іншій сфері. Адже штатні одиниці економіста та юриста не передбачено в штатних розкладах шкіл чи закладів дошкільної освіти.

Управління системою публічних закупівель вимагає ефективного інформаційного забезпечення. У цьому контексті важливе розуміння повного

потенціалу електронної системи управління державними закупівлями ProZorro, яка дозволяє значно підвищити прозорість та ефективність проведення торгів, а також зменшити негативний вплив бюрократизму, протекціонізму та суб'єктивізму під час вибору їхнього переможця.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Нестача кваліфікованих кадрів, які працюють у сфері публічних закупівель, призводить до системних порушень законодавства та, як наслідок, до значних втрат бюджетних коштів.

На відміну від великих підприємств, які мають можливість залучати фахівців у сфері публічних закупівель до роботи в своїх тендерних комітетах, міські ради невеликих міст та сіл, державні установи та заклади залучають до публічних закупівель осіб, які поєднують основну роботу з обов'язками члена тендерного комітету. Поступова професіоналізація кадрів таких установ шляхом заміни дійових членів тендерного комітету на фахівців із публічних закупівель є дієвим засобом вирішення проблеми.

Найбільш перспективним напрямом розвитку системи публічних закупівель є створення механізмів навчання і перепідготовки кадрів для цієї сфери господарських відносин. Слід визначити типову програму навчання та підвищення кваліфікації, терміни та періодичність навчання, розробити систему спеціалізованого навчання за окремими галузями тощо.

Важливим напрямом удосконалення роботи у сфері публічних закупівель є упровадження замовниками торгів маркетингових досліджень. Вони дають змогу одержати інформацію щодо кількості виробників і постачальників товарів, які закуповуються, завчасно ознайомитися з їхніми якісними характеристиками і цінами, що склалися на ринку, і як наслідок – більш обґрунтовано скласти документацію стосовно предмета закупівлі.

Список використаних джерел

1. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. *ВВР України*. 2016. № 9. Ст. 89.
2. Примірне положення про тендерний комітет і уповноважену особу (осіб) : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 30.03.2016 р. № 557. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0557731-16#n10> (дата звернення: 10.04.2020).
3. Класифікатор професій ДК 003:2010 : Наказ Держспоживстандарту України від 28.07.2010 р. № 327. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10> (дата звернення: 10.04.2020).
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Постанова Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 р. № 8074-10. *ВВР Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
5. Підмогильний О. О. Недосконалість державної політики щодо формування кадрового потенціалу для сфери державних закупівель. *Держава та регіони. Серія "Державне управління"*. 2011. № 1. С. 101–105.
6. Звіт сфери публічних закупівель за 2017 рік / Мін-во розвитку економіки, торгівлі та сільського госп-ва України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=0dc4b7ff-03af-45bf-91b6-3becf642502> (дата звернення: 10.04.2020).
7. Звіт сфери публічних закупівель за 2018 рік / М-во розвитку економіки, торгівлі та сільського госп-ва України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=56aa9516-079c-449d-b67a-ae56589dcd9> (дата звернення: 10.04.2020).
8. Харченко Г. А. Шляхи вдосконалення управління державними закупівлями в Україні. *Держава та регіони. Серія "Державне управління"*. 2012. № 2. С. 136–139.

Melnikova K. I.,

*PhD in Economics, Professor of Personnel Management and Labor Economics Department,
KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-2030-9614;*

Melnikov O. S.,

*PhD in Economics, Associate Professor of Economic Cybernetics and Marketing Management
Department, NTU KhPI, Kharkiv
ORCID 0000-0002-2409-4983*

THE LACK OF QUALIFIED PERSONNEL INVOLVED IN PUBLIC PROCUREMENT LEADS TO SYSTEMATIC VIOLATIONS OF THE LAW AND, AS A CONSEQUENCE, SIGNIFICANT BUDGETARY LOSSES

Unlike large enterprises that are able to engage public procurement professionals in the work of their tender committees, city councils of small towns and villages, government agencies and institutions typically delegate these responsibilities to own employees who combine their core work with the duties of a tender committee member. The gradual professionalization of the staff of such institutions through the replacement of existing members of the tender committee by public procurement professionals is an effective means of solving this problem.

The most promising area of development of the public procurement system is to clarify the mechanisms of training and professional development of personnel for this sphere of economic relations (introduction of appropriate programs in the programs of study of higher education institutions, improvement of training of personnel working in the field of public procurement). An important area of improvement in public procurement is the introduction of marketing research practices. Conducting market research allows purchasers to obtain information on the number of manufacturers and suppliers of goods being purchased, to get acquainted with their quality characteristics and prices prevailing on the market in advance, and to enable the competitive bidding committee to make more substantive documentation regarding the subject of the procurement.

Managing the public procurement system requires effective information support. One way to improve the public procurement system is to introduce an electronic system of public procurement management, which will significantly increase the transparency and effectiveness of competitive procurement procedures, as well as reduce the negative impact of bureaucracy, protectionism and subjectivity in the selection of winners.

Keywords: public procurement, competitive bidding, professional training, tender committee, market research.

References

1. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy vid 25.12.2015 r. № 922-VIII. (2016). *VVR Ukrainy, № 9. St. 89* [in Ukrainian].
2. Prymirne polozhennia pro tendernyi komitet i upovnovazhenu osobu (osib): Nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy vid 30.03.2016 r. № 557. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0557731-16#n10>.
3. Klasyfikator profesii DK 003:2010: Nakaz Derzhspozhyvstandartu Ukrainy vid 28.07.2010 r. № 327. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10>.
4. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy RSR vid 07.12.84 r. (1984). № 8074-10. *VVR Ukrainy RSR. Dodatok do № 51. St. 1122* [in Ukrainian].
5. Pidmohylnyi, O.O. (2011). Nedoskonalist derzhavnoi polityky shchodo formuvannia kadrovoho potentsialu dlia sfery derzhavnykh zakupivel. *Derzhava ta rehiony. Seriya "Derzhavne upravlinnia", 1, 101-105* [in Ukrainian].
6. Zvit sfery publichnykh zakupivel za 2017 rik / Ministerstvo rozvytku ekonomiky, torhivli ta silskoho hospodarstva Ukrainy. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=0dc4b7ff-03af-45bf-91b6-3becfc642502>.
7. Zvit sfery publichnykh zakupivel za 2018 rik / Ministerstvo rozvytku ekonomiky, torhivli ta silskoho hospodarstva Ukrainy. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=56aa9516-079c-449d-b67a-ae56589dcd9>.
8. Kharchenko, H.A. (2012). Shliakhy vdoskonalennia upravlinnia derzhavnymy zakupivliamy v Ukraini. *Derzhava ta rehiony. Seriya "Derzhavne upravlinnia", 2, 136-139* [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 14.04.2020 р.