

*Р. І. Міщенко,
аспірант кафедри економічної політики,
Національна академія державного управління при Президентіві України*

ДО ПИТАННЯ ФАХОВОСТІ ПРАЦІВНИКІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті досліджується механізм навчання та підвищення кваліфікації фахівців з питань державних закупівель. Висвітлено основні проблеми, які заважають отримати професійне навчання в сфері державних закупівель, та шляхи їх вирішення.

The article examines the mechanism of training and professional development on public procurement. The main problems that hinder get vocational training in public procurement and their solutions.

Ключові слова: закупівлі, державні закупівлі, тендер, навчання у сфері державних закупівель, тендерне законодавство.

Key words: procurement, public procurement, tender, training in public procurement, tendering legislation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державні закупівлі відіграють важливу роль в економіці кожної країни, але внаслідок цілого ряду причин ця сфера не є достатньо дослідженою з наукової точки зору, а більшість вищих навчальних закладів не мають у своїх навчальних планах окремої дисципліни, яка готувала б кваліфікованих спеціалістів — "закупівельників".

В українських ВНЗ теорії закупівель практично не вчать, вишколених спеціалістів в Україні не так багато — більшість із них працюють у міжнародних проектах, зокрема Світового банку, де коректно проведені торги є чи не головною передумовою діяльності. Не дивно, що державні службовці, котрі в 2000 році починали працювати в цій сфері, опановували нову справу, покладаючись на здоровий глузд Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22 лютого 2000 року № 1490-14, далекого від досконалості, проте не надто корупційного [6].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У сьогоднішніх умовах теоретичними і практичними питаннями дослідження різних аспектів державних закупівель країни присвятили свої роботи такі зарубіжні та вітчизняні вчені і фахівці: Дж. Гелбрейт, Дж. Стігліц, В. Геєць, В. Морозов, В. Смирчинський, Н. Ткаченко, Ю. Ганущак, В. Карасьова, Н. Дроздова, О. Овсяник-Бардадіна, О. Шатковський та ін.

Мета статті — дослідити механізми здійснення професійного навчання в сфері державних закупівель; окреслити основні проблеми та можливі шляхи вирішення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Закупівлі — це професія, яку опановують не за один рік постійної роботи і часто навіть не так завдяки писаним нормам, як досвіду та наставництву. Здатність виокремити в складних специфікаціях, що їх подає замовник, параметри, що надають перевагу одному постачальнику, чи, навпаки, уточнити ті, які є справді важливими для замовника, коректно здійснити лотування, аби добитись оптимальної кількості учасників (від трьох до десяти), своєчасно визначити афілійованих учасників, організувати захист від спокус, які підстерігають при

роботі із заявками, зберігати витримку при розгляді скарг — усе це потребує ґрунтовного вишколу [1].

Саме по фахівцях із закупівель і було завдано удару наприкінці 2004 року з прийняттям перших змін у тендерному законодавстві. Щоб ніхто не заважав "дерибаними" державні кошти, управління закупівлями було передане від Міністерства економіки України до Антимонопольного комітету України, який за своєю природою не призначений для таких цілей. А реальні важелі управління взяла на себе громадська за формою та комерційна за суттю Тендерна палата [1].

Спеціалістів з Мінекономіки піддали обструкції; на місцях було знищено створені місцевими органами влади штатні структури управління закупівлями — передусім для того, щоб знизити рівень компетентності замовників торгів і нав'язати монопольні "послуги" комерційних фірм. Утім, заборона створювати єдині тендерні комітети мала і суто комерційну мету: розпорошення закупівель призводило до різкого збільшення кількості таких структур, а отже, й людей, які в обов'язковому порядку мали проходити навчання на платній основі в контрольованих Тендерною палатою освітніх центрах. Хоча "заняття", що зводилися до вільного переказу тексту тендерного закону, були швидше профанацією навчання [1].

У Західній Європі та і в сусідній Росії вже давно існують державні системи підготовки спеціалістів саме з державних закупівель.

На сьогоднішній день основними проблемами професійного навчання в сфері державних закупівель є відсутність:

- 1) законодавчого регулювання сфери навчання з державних закупівель;
- 2) мотивації членів комітету з конкурсних торгів проходити навчання;
- 3) коштів на проходження навчання в більшості бюджетних організацій.

Відповідно до Закону України "Про здійснення державних закупівель" № 2289-VI від 01.06.2010 р. (зі змінами та доповненнями, далі — Закон) всі члени комітету з конкурсних торгів повинні пройти навчання спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель у порядку, встановленому Уповноваженим органом — Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, (далі

Уповноважений орган). Підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель здійснюється не рідше одного разу кожні два роки у порядку, встановленому Уповноваженим органом [3].

Слід зазначити, що Уповноважений орган свідомо не розробляє порядок навчання спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель, щоб не створювати плацдарм для можливих зловживань, а саме — не допустити монополізації ринку навчання. Ми вже мали прикрий досвід створення Українського університету фінансів і права при Тендерній палаті України, який монополізував ринок навчання і десятки мільйонів бюджетних гривень осіли в кишенях ідеологів Тендерної палати України. Хоча в кулуарах Мінекономіки України і був проєкт наказу "Про організацію навчання спеціалістів у сфері проведення закупівель та підвищення кваліфікації", який створював монополіста в сфері навчання майбутніх членів комітетів з конкурсних торгів — Науково-дослідний економічний інститут при Мінекономіки, та все ж він так і залишився проєктом.

Оскільки встановленого порядку навчання немає, то відповідно до Закону і проходити навчання не потрібно.

Однак, деякі замовники прагнуть підвищити свій рівень знань можуть проходити навчання відповідно до наказу Мінекономіки від 09.10.2008 № 546 "Про затвердження Методичних рекомендацій до навчальних програм з питань підготовки спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації" [4].

Методичні рекомендації були розроблені з метою врахування їх навчальними закладами, на базі яких проводиться навчання (підвищення кваліфікації) з питань організації та проведення процедур закупівель, при складанні навчальних програм, для подальшого їх затвердження Мінекономіки.

Базовий курс навчання у сфері закупівель повинен становити не менше ніж 40 годин лекційних та практичних занять, курс підвищення кваліфікації — не менше ніж 16 годин [4].

У результаті проведення навчання та підвищення кваліфікації у сфері здійснення процедур закупівель, слухачі повинні:

1) знати:

- основні напрями державної політики в сфері закупівель;
- основні положення законодавства про закупівлю товарів, робіт і послуг;
- правові та економічні засади здійснення процедур закупівель;
- практичні аспекти процедур закупівель;
- головні функції, права та обов'язки членів тендерного комітету;
- процедури здійснення закупівель та порядок їх проведення;
- зміст та вимоги до розроблення тендерної документації;
- специфіку укладання договорів про закупівлю товарів, робіт і послуг;
- порядок подання та розгляду скарг;

2) уміти:

- кваліфіковано застосовувати у практичній діяльності законодавство України про закупівлю товарів, робіт і послуг;
- планувати здійснення процедур закупівель;
- приймати рішення про вибір виду та проведення процедур закупівлі;
- дотримуватись процедур закупівель;
- складати і оформляти тендерну документацію;
- порівнювати та оцінювати тендерні пропозиції;
- складати звітність про здійснення закупівель;
- дотримуватись встановленого порядку подання та розгляду скарг;
- постійно підвищувати свою кваліфікацію, вивчати нове законодавство з питань закупівель і практику його застосування.

Примірна структура навчальної програми з питань навчання (підвищення кваліфікації) спеціалістів у сфері здійснення закупівель, також наводиться в методичних рекомендаціях.

Навчальна програма складається з таких частин.

Вступна частина, яка повинна включати мету, завдання навчання.

Розділ 1. Навчально-тематичний план, у формі таблиці, який складається з (назва теми; кількість годин; лекційних, практичних занять, самопідготовки; вид проведення перевірки отриманих знань: тестування, іспит).

Кожній темі навчально-тематичного плану окремо надається коротка характеристика (зміст) зазначеного питання.

Розділ 2. Інформація про склад викладачів, що забезпечуватимуть навчальний процес згідно з навчально-тематичним планом, у формі таблиці, що повинна містити назву теми, форму занять, інформацію про викладача.

Розділ 3. Розроблені і затверджені навчальним закладом тестові завдання/білети щодо перевірки отриманих знань слухачів. Наявність Інструкції про проведення іспиту щодо перевірки знань за результатами проходження курсів навчання/підвищення кваліфікації.

Розділ 4. Перелік використаної літератури (Конституція України, нормативно-правові акти, підручники тощо).

Висновок, у якому проводиться аналіз проведеної роботи, очікувані результати проведення навчання.

Вищі навчальні заклади, на базі яких проводиться навчання (підвищення кваліфікації) з питань організації та проведення процедур закупівель, повинні мати навчальний план, складений згідно із зазначеною навчальною програмою.

Нижче наводиться приблизний перелік тем навчально-тематичного плану з курсу навчання (підвищення кваліфікації), який може бути змінений або доповнений навчальними закладами з метою розгляду окремих питань щодо організації та проведення процедур закупівель [4]. Приблизний перелік тем навчально-тематичного плану.

1. Державна політика у сфері закупівель. Система функціонування закупівель в Україні. Громадський контроль у сфері закупівель.

2. Законодавство України про закупівлю товарів, робіт і послуг.

3. Порядок та основні умови планування закупівель.

4. Повноваження та функції тендерного комітету.

5. Порядок організації та проведення відкритих торгів.

6. Попередня кваліфікація учасників. Порядок організації та проведення торгів з обмеженою участю.

7. Кваліфікаційні вимоги до учасників.

8. Тендерна документація. Порядок підготовки та затвердження.

9. Методики оцінки тендерних пропозицій.

10. Порядок організації та проведення двоступеневих торгів.

11. Порядок організації та проведення редукування.

12. Порядок організації та проведення процедури закупівлі шляхом запиту цінних пропозицій (котирувань).

13. Порядок організації та проведення процедури закупівлі в одного учасника.

14. Основні вимоги щодо укладання та виконання договору про закупівлю.

15. Звітність щодо здійснення закупівель.

16. Порядок подання та розгляду скарг при проведенні процедур закупівель.

17. Контроль за здійсненням закупівель.

18. Відповідальність за порушення законодавства при здійсненні закупівель.

Навчальні заклади та навчальні центри, яким затверджено Мінекономіки навчальні програми з питань підго-

товки спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель та підвищення їх кваліфікації:

- 1) Волинський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств установ і організацій (м. Луцьк);
- 2) Вищий навчальний заклад "Київський міжгалузевий інститут підвищення кваліфікації" (м. Київ);
- 3) Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (м. Дніпропетровськ);
- 4) Державний інститут підготовки кадрів (м. Київ);
- 5) Інститут економічних досліджень (м. Київ);
- 6) Київський національний торговельно-економічний університет (м. Київ);
- 7) Луганський Національний університет імені Тараса Шевченка (м. Луганськ);
- 8) Міжнародна академія фінансів та інвестицій (м. Київ);
- 9) Навчальний центр з державних закупівель Державного господарювального видавничо-поліграфічного підприємства "Зовнішторгвидав України" (м. Київ);
- 10) Науково-навчальний центр "АРС-ЛТД" (м. Київ);
- 11) Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (м. Одеса);
- 12) Одеський державний економічний університет (м. Одеса);
- 13) Полтавський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств установ і організацій (м. Полтава);
- 14) Торгово-промислова палата України (м. Київ);
- 15) Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі (м. Київ);
- 16) Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (м. Харків);
- 17) Центр державних замовлень (м. Київ);
- 18) Черкаський обласний інститут післядипломної освіти педагогічних працівників (м. Черкаси) [4].

Тому, насамперед, з метою профілактики правопорушень у сфері державних закупівель, представники замовників та інші фізичні особи мають право прийти навчання або підвищити кваліфікацію на курсах з питань організації та здійснення процедури закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Всі вищезазначені навчальні заклади проводять підготовку спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель та підвищення їх кваліфікації виключно на комерційній основі.

На практиці навчання суто формалізоване, більшість замовників навіть не з'являються на курсах, а просто отримують папірець вартістю 1500 гривень за одну особу, на якому зазначено, що він пройшов курс навчання. Таке навчання не дає ніякого ефекту крім перевитрачання державних коштів.

Уповноваженому органу потрібно розробити та впровадити стратегію підвищення рівня професіоналізму у сфері організації і здійснення закупівель, у тому числі рекомендувати замовникам створювати спеціальні відокремлені підрозділи з питань закупівель, до складу яких увійдуть підготовлені спеціалісти, що займалися б виключно проведенням процедур закупівель. Невизначеною проблемою залишається демотивація членів конкурсного комітету, для більшості працівників державних організацій членство в комітеті є додатковим навантаженням, яке жодним чином не оплачується. Відповідно до наказу Міністерства економіки України "Про затвердження Типового положення про комітет з конкурсних торгів" від 26.07.2010 № 916, який фактично регулює механізм роботи комітету з конкурсних торгів, відсутня норма мотивації членів конкурсних торгів, що закладає основи для здійснення корупційних діянь членами комітету з конкурсних торгів під час проведення процедур закупівель [5].

Вирішити це питання можна, встановивши певну помірну плату з учасників процедури закупівлі — (далі — учасник) — фізична особа, в тому числі фізична особа-підприємець, юридична особа (резидент або нерезидент), або письмово підтвердила намір взяти участь у процедурі закупівлі та/або подала пропозицію конкурсних торгів, або цінову пропозицію, або пропозицію на переговорах у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника — (не більше 500 грн.) за участь у торгах, свого роду "збір за респектабельність", щоб мати змогу покривати витрати, які виникають при підготовці документації конкурсних торгів (канцелярські товари, висновки експертів і т.д.), та для заохочення у вигляді преміювання членів комітету з конкурсних торгів. Ця практика поширена в Європейському союзі, так, наприклад, під час здійснення міжнародних торгів вартість участі сягає 200 дол. і не залежить від обсягу закупівель чи витрат на підготовку документації.

Іншим шляхом більш дорогим для держави є створення в державних організаціях управлінь, відділів або секторів з державних закупівель, які займалися б виключно закупівлями та виконували належним чином весь комплекс робіт від планування закупівель до підписання державних контрактів та їх супроводження.

ВИСНОВКИ

Відсутність у нашій країні наукового підґрунтя щодо державних закупівель негативно позначається на їх ефективності, тобто отримання одночасних ефектів у різних сферах життєдіяльності суспільства. Крім того, організаційний початок у суспільстві належить державі, його державно-управлінській складовій, яка може впливати на прискорення або стримування розвитку системи державних закупівель, усувати неефективні закупівлі і, як наслідок, зменшувати соціально-негативні явища. В рамках загальної проблеми важливе значення має професіоналізація держслужбовців, удосконалення кадрового забезпечення у сфері державних закупівель для підготовки компетентних спеціалістів, які зможуть ефективно використовувати як кошти державного бюджету, так і кошти, отримані від господарської діяльності підприємств, для забезпечення державних потреб в умовах кризи [2].

Значимість цих питань для держави зумовлює їх подальше глибоке наукове вивчення.

Література:

1. Ганущак Ю.І. Система державних закупівель: як має бути // Дзеркало тижня. — Серпень 2007. — № 30—18. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.dt.ua/newspaper/articles/50898#article>
2. Дроздова Н.Г. Державна політика у сфері державних закупівель: стан та перспективи реалізації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_5/Drozдова.pdf
3. Про здійснення державних закупівель [Електронний ресурс]: Закон України № 2289-VI від 01.06.2010 р. (зі змінами та доповненнями). — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2289-17>
4. Про затвердження Методичних рекомендацій до навчальних програм з питань підготовки спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації [Електронний ресурс]: наказ Міністерства економіки № 546 від 09.10.2008. — Режим доступу: <http://goszakupki.com.ua/zakoni/9/1/r13.htm>
5. Про затвердження Типового положення про комітет з конкурсних торгів [Електронний ресурс]: наказ Міністерства економіки України № 916 від 26.07.2010. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0622-10>
6. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Закон України від 22.02.2000 № 1490-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 20. — С. 148.

Стаття надійшла до редакції 16.08.2011 р.