

Суходольська Н. А.

Державний університет «Житомирська політехніка»

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ СФЕРИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ ЯК УМОВА ГАРМОНІЗАЦІЇ З МІЖНАРОДНИМИ СТАНДАРТАМИ ЗАКУПІВЕЛЬНОЇ ПРАКТИКИ

У статті автором розглянуто необхідність професіоналізації сфери публічних закупівель в Україні як важливу умову гармонізації зі світовими стандартами закупівельної практики. Метою статті є аналіз напрямків професіоналізації та їх вплив на фахівців зі здійснення закупівель за рахунок публічних коштів, а також дослідження загальних проблем, пов'язаних з реалізацією професійної підготовки кадрів і шляхів їх вирішення для ефективного функціонування закупівельного ринку України. Автор констатує, що дослідження питань професійної підготовки у сфері закупівель не є предметом наукового інтересу серед значної кількості вчених, а тому є об'єктивною потребою у розгляді різних проявів професіоналізації. Охарактеризовано сутність реформи закупівельної системи України шляхом професіоналізації, проаналізовано її ефективність через вивчення позитивних і проблемних моментів застосування. Проявом професіоналізації є фактична ліквідація тендерних комітетів на зміну яким засновано посаду – уповноважених осіб, що відповідальні за проведення державних закупівель, тому автор розглядає різні нормативно-правові акти, якими регламентовано правовий статус уповноважених осіб, кваліфікаційні вимоги та порядок зайняття посади, шляхи реалізації ними своїх обов'язків. Детально проаналізовано автором і зміст професійного стандарту «Фахівець з публічних закупівель», визначено яким чином його положення можна вдосконалити компетентним органам. Крім того, автор виділяє основні напрямки діяльності Міністерства економіки України у сфері професіоналізації державних закупівель, звертає увагу на те, що налагодження взаємодії із закладами освіти має продовжуватися і набирати оберти задля надання ґрунтовної підготовки майбутнім закупівельникам, адже станом на сьогодні проблема кадрового забезпечення залишається все ще невирішеною. Також виявлено проблеми з освітніми курсами та тренінгами для працівників закупівельної сфери, пов'язані з відсутністю у тренерів з закупівель документів, підтверджуючих їх можливість викладати, тому автор зазначає, що питання сертифікації таких осіб має бути врегульовано відповідними органами якнайшвидше.

Ключові слова: публічні закупівлі, уповноважена особа, тендер, фахівець з публічних закупівель, професійна підготовка.

Постановка проблеми. Здійснення державних закупівель є актуальним процесом придбання товарів та послуг як у національній, так і в міжнародній практиці. Світовий ринок публічних закупівель вимагає високий рівень професіоналізму від фахівців у цій сфері з метою його ефективного функціонування та якісного використання інвестицій. Саме тому для України важливим питанням сьогодення постає реформування закупівельної системи, зокрема через підвищення рівня професійної підготовки кадрів, що працюють у даній сфері для її розвитку та насамперед для виконання умов Угоди про асоціацію з Європейським Союзом.

Слід відзначити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено Стра-

тегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») [1], у загальній частині якої наголошено на тому, що важливою частиною реформи виступає саме професіоналізація публічних закупівель, яка дозволить підвищити якість та керованість процесом організації процедур закупівлі, зекономити бюджетні кошти, посилити підзвітність замовників та надасть можливість інтегрувати публічні закупівлі у цілісну систему управління державними фінансами. Цей напрямок реформи є необхідною складовою адаптації до міжнародних стандартів та оптимізації в єдину систему централізованих та децентралізованих публічних закупівель.

Перед нашою державою постає низка викликів, пов'язаних з реалізацією цієї частини реформи,

так як виникає необхідність не лише у теоретичній розробці вимог компетентності спеціалістів з публічних закупівель, й у закріпленні їх на законодавчому рівні з механізмом набуття, підтвердження здобутих знань і підвищення кваліфікації.

З аналізу чинного законодавства, наукових доробок щодо даної тематики випливає, що Україні вже робить перші кроки у професіоналізації закупівельної практики, проте наразі кадрова проблема все ще залишається нагальною, адже лише незначний відсоток вітчизняних університетів надає якісні освітні послуги у сфері державних закупівель, а нинішні працівники даної сфери часто не мають сертифікатів, що підтверджують рівень їх знань.

Таким чином, питання підвищення рівня професійної підготовки фахівців із закупівель викликає науковий інтерес і потребує аналізу реального стану виконання Україною дій, спрямованих на дотримання міжнародних стандартів професіоналізації та актуальних проблем їх реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Станом на сьогодні лише незначна кількість науковців спрямовує свою увагу на дослідження питань професійної підготовки кадрів з питань публічних закупівель, що зумовлює потребу у заглибленні в дану проблематику для розуміння, чи є ефективною розробка кваліфікаційних вимог до таких фахівців, чи впроваджуються вони на практиці, і які проблемні аспекти виникають у ході їх реалізації.

Крім того, останні зміни з законодавстві щодо організації державних закупівель уповноваженими особами замість тендерних комітетів ще не були предметом окремого дослідження серед вітчизняних науковців.

Проте, Мельникова К.І. та Мельников О.С. досить детально розглянули проблеми та шляхи вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері публічних закупівель [6]. Певні аспекти професіоналізації охоплюють у своїх дослідженнях також Севастьянова Г.С., що присвятила дисертацію державному регулюванню публічних закупівель в умовах євроінтеграційних процесів [4]; Сошников А.О. також написав дисертацію щодо господарсько-правового забезпечення публічних закупівель, і наголошує на тому, що належне проведення торгів може бути належним при забезпеченні відповідного рівня професійності закупівельної процедури [3].

Постановка завдання. Ключова мета статті – аналіз напрямків професіоналізації та їх вплив на

фахівців зі здійснення закупівель за рахунок публічних коштів, а також дослідження нагальних проблем, пов'язаних з реалізацією професійної підготовки кадрів і шляхів їх вирішення для ефективного функціонування ринку публічних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Українська закупівельна практика роками функціонувала через діяльність тендерного комітету, учасники якого на засадах колегіальності були відповідальними за організацію та проведення публічних закупівель. Так було до 1 січня 2022 року, адже згідно з Законом України «Про публічні закупівлі» [2], а саме п.4 Перехідних та прикінцевих положень, замовник мав право до цього часу утворювати тендерні комітети для реалізації процедури закупівлі.

З початком 2022 року ця структура фактично ліквідована, а передумовою цього є її неефективність через те, що члени комітетів часто не мали відповідної кваліфікації, виконували інші численні посадові обов'язки, які не стосуються закупівельної практики, що призводило до зменшення рівня продуктивності цих співробітників і відповідно неналежного проведення публічних закупівель. Крім того, існуюча модель не мала якісних механізмів перевірки, які б підтверджували знання та навички працівників даної сфери.

З огляду на зазначені проблемні аспекти, така процедура проведення закупівель в Україні не відповідає низці міжнародних стандартів, зокрема Європейського Союзу, тому з урахуванням євроатлантичних прагнень наша держава прийняла рішення про початок реформ у системі публічних закупівель. Одним з найважливіших аспектів цієї реформи є професіоналізація, тобто підвищення якості професійної підготовки та рівня кваліфікації осіб, що здійснюють державні закупівлі, а також запровадження посади, яка прийде на зміну тендерним комітетам. Така посада втілюється в інституті уповноважених осіб, що нині діятимуть як окремі спеціалісти, які несуть відповідальність за здійснення закупівель в Україні, а це в свою чергу є сприятливим кроком на шляху до гармонізації вітчизняної практики з визнаною світовою.

Так, у ст. 11 Закону України «Про публічні закупівлі» визначено порядок організації закупівельної діяльності замовника, згідно з яким, саме уповноважена особа є відповідальною за процедуру закупівлі. Уповноважена особа діє одна або за рішенням заявника їх може бути декілька, проте при цьому кожна з них має виконувати конкретні

етапи процедури. Призначаються уповноважені особи за трьома способами:

– покладенням на працівника додаткових обов'язків з виконання функцій уповноваженої особи;

– утворенням окремої штатної одиниці;

– укладенням трудового договору (контракту).

Для проведення закупівель за рахунок державних коштів, замовник може визначити декілька уповноважених осіб, але при цьому має прийняти рішення щодо розмежування їх повноважень та обов'язків. Крім того, замовник має можливість:

– надавати уповноваженим особам право на залучення інших співробітників, наприклад для допомоги з підготовкою тендерної документації;

– утворювати робочу групу з числа працівників, організовує та очолює яку також уповноважена особа. Така група займається розглядом тендерних пропозицій, приймає участь у переговорах у разі їх проведення, однак, її рішення мають лише дорадчий характер.

Законом встановлено важливі засади діяльності уповноважених осіб в закупівельній практиці, а саме вони повинні забезпечувати об'єктивність і неупередженість при організації та проведенні державних закупівель, і діяти в інтересах замовника. Проте, як пропонує Сошников А.О., слід в цілому закріпити у Законі принципи публічних закупівель, серед яких крім інших, професійність (фаховість) [3, с. 89]. До того ж, наголошується, що займати посаду уповноваженої особи не можуть посадовці чи представники учасників, їх сім'ї, а також депутати державних органів влади і місцевого самоврядування.

Щодо кваліфікаційних вимог до уповноважених осіб, слід відзначити, що у Законі їх визначено вкрай стисло, адже виокремлено лише наявність вищої юридичної або економічної освіти. Крім того, передбачено проходження навчання, у тому числі й дистанційного, з питань закупівельної практики, проте не як обов'язок, а можливість, тобто навіть не встановлено вимоги щодо підвищення рівня знань, а це в свою чергу позбавляє будь-якої мотивації здобувати та поліпшувати знання.

Зазначене свідчить про те, що законодавче регулювання цієї спеціальності є недосконалим, потребує внесення змін, а тому професіоналізація має бути одним з наріжних каменів формування вітчизняного ринку закупівель, насиченого висококваліфікованими кадрами, адже як наголошує Севастьянова Г.С., позитивна динаміка ємності ринку державних закупівель спостерігається через існування відповідних умов спрямованих, зокрема,

на захист прав його суб'єктів та підвищення професійності у реалізації процедури [4, с. 46].

Водночас, варто відзначити про Примірне положення про уповноважену особу [5], затверджене наказом Міністерства економіки України у 2021 році, яке визначає правовий статус, засади діяльності, більш детальний ряд вимог, ніж Закон «Про публічні закупівлі», а також права й обов'язки таких осіб. Крім наявності вищої освіти, вказується і про необхідність базового рівня знань щодо державних закупівель, певного досвіду роботи у цій сфері. Важливим вбачається й дотримання принципів етичності та доброчесності закупівельниками.

Слід додати, що описуючи роботу тендерних комітетів, Мельникова К.І. та Мельников О.С. відзначили: «спеціалістів, які легко орієнтуються в економічній ситуації в країні, мають юридичну або економічну освіту, володіють навичками досвідченого маркетолога, бракує» [6, с. 202]. Станом на сьогодні, у зазначеному вище Положенні, серед ряду вимог до уповноважених осіб, встановлено доцільність орієнтування у питаннях, які стосуються основ маркетингу, кон'юнктури ринків та факторів, що впливають на її формування, чинних стандартів й технічних умов тих товарів і послуг, які закуповує замовник, особливостей укладення договорів у сфері закупівель.

Ще одним яскравим проявом професіоналізації стало прийняття професійного стандарту «Фахівець з публічних закупівель» [7], який за кодом КП2419.2 внесений до Національного класифікатора професій [8]. У стандарті визначено перелік професійних компетентностей, знань, вмінь та навичок, якими має володіти такий спеціаліст, зокрема, у разі призначення уповноваженою особою.

Первинна підготовка фахівців з публічних закупівель полягає у здобутті освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра та магістра, а підвищення кваліфікації відбувається шляхом проходження курсів у разі потреби чи внесенні змін до законодавства, але не менш як раз у три роки. Фахівець з публічних закупівель повинен добре орієнтуватися у законодавстві, тому стандартом закріплено, знання яких нормативно-правових актів є необхідним.

Також обґрунтовано загальні компетентності, серед яких комунікаційна діяльність, ведення ділових переговорів, застосування інформаційно-комп'ютерних технологій, опрацювання великих обсягів даних та провадження діяльності на основі етичних міркувань і принципу доброчесності. Наприкінці стандарту надано перелік трудових функцій для таких спеціалістів, і яким чином вони можуть бути реалізовані.

Варто додати, що стандарт був розроблений і закріплений у 2019 році, проте, згідно з наказом, у лютому 2022 буде його перегляд, що за сподіваннями, лише вдосконалив зміст професії фахівців у сфері закупівель. Можливим видається внесення змін стосовно перевірки знань антикорупційного законодавства, вміння запобігати та врегулювати конфлікти інтересів з огляду на актуальність протидії корупції в Україні. Доречним вбачається і встановлення вимоги щодо володіння достатнім рівнем іноземної мови для збільшення можливості вивчення найкращого зарубіжного досвіду, і огляду на прагнення сучасних українських компаній до участі у міжнародних тендерах.

На офіційному веб-сайті Міністерства економіки України також надано загальну інформацію що стосується реформування у напрямку професіоналізації, яка координується діяльністю відповідного департаменту, тому серед основних кроків на шляху до реалізації цього напрямку реформи можна виділити:

Створення централізованих закупівельних організацій, що діють в інтересах замовників, і метою яких, зокрема є професіоналізація сфери публічних закупівель.

Налагодження взаємодії з закладами вищої освіти задля впровадження освітніх програм і збільшення знань у сфері закупівель, на основі яких діятимуть майбутні фахівці.

Інформаційна кампанія щодо заміни тендерних комітетів уповноваженими особами, завданням яких є зростання рівня ефективності вітчизняної закупівельної практики.

Впровадження тестування для уповноважених осіб безкоштовно, на базі відповідного законодавства для підтвердження рівня кваліфікації.

Поширення аналітичної і навчальної інформації, що є корисною для всіх суб'єктів закупівельної діяльності.

Однак, щодо запровадження освітніх програм з публічних закупівель слід відзначити, що даний аспект ще не має необхідного ефекту, тому кадрова проблема досі залишається нагальною. По-перше, це впливає з даних Міністерства економіки України, за якими лише 5 вишів здійснюють освітню підготовку за напрямком публічних закупівель, ще 4 університети тільки розпочали підготовку до впровадження таких програм минулого року, а ще у 30 – введено навчальні дисципліни [9]. По-друге, така статистика говорить про існування дефіциту освічених кадрів у сфері публічних закупівель, а тим хто все ж вивчає основи проведення та організації закупівельних

процедур може банально не вистачати необхідних знань і навичок, які об'єктивно неможливо здобути без відсутності закріпленої освітньої програми або лише шляхом засвоєння однієї навчальної дисципліни.

З огляду на це, варто продовжувати утворювати освітні програми і активізувати їх запровадження у вітчизняні навчальні заклади, вироблення навчально-методичних матеріалів та теоретичного базису для здобуття освіти у сфері закупівель, розробку механізмів оцінювання набутих знань тощо. Доречно було б провадити певні навчальні семінари чи курси перепідготовки і для тих службовців, що вже давно працюють у цій сфері з метою оновлення їх знань і досягнення високих показників продуктивності діяльності, що у свою чергу матиме позитивний ефект на якість проведення публічних закупівель в Україні.

Активне зростання популярності неформальної освіти, онлайн-курсів, дистанційного навчання зачіпає і сферу публічних закупівель. Такі способи отримання знань можуть бути дійсно корисними для фахівців у сфері закупівель, оскільки різноманітні семінари, тренінги та курси сприяють їх розвитку як професіоналів, дозволяють актуалізувати вміння та навички. Проте, особи, які організують подібні заходи, так звані тренери з закупівель, не зважаючи на те, що мають певний досвід у закупівельній практиці, не мають належних документів для підтвердження їх кваліфікації як тренерів, адже сертифікація таких осіб не закріплена навіть на нормативному рівні. Це свідчить про відсутність законодавчого регулювання такого роду діяльності, тому нині тренери навчають шляхом викладання лише власного бачення, яке насправді може не завжди правильно зіставлятися з реальним станом справ у сфері закупівель і потребами замовників, тому важливо врегулювати це питання компетентними органами у найближчому майбутньому.

Висновки. Таким чином, система публічних закупівель в Україні потребує реформування, яке активно проводиться вже сьогодні, зокрема у сфері професіоналізації осіб, які займаються організацією процедури закупівлі. Стратегічними кроками на шляху до професіоналізації стали: утвердження посади уповноважених осіб, які діють як окремі спеціалісти, регламентація їх правового статусу та кваліфікаційних вимог, що відповідає міжнародній практиці; розробка професійного стандарту «фахівець з публічних закупівель»; провадження діяльності з професіоналізації за різними напрямками Міністерством економіки України. Однак, все ще

існує кадрова проблема через відсутність в університетах ґрунтовних навчальних програм, які б дозволяли бажаним отримати належний рівень знань щодо державних закупівель, тому перспективним напрямком є саме розвиток освіти у даній сфері. Крім того, розробка професійного стандарту встановила кваліфікаційні вимоги до фахівців у сфері закупівель, проте в подальшому вбачається

необхідність його перегляду для вдосконалення закріплених положень. Також потребує врегулювання питання сертифікації професійних закупівельників. Отже, існують певні проблемні аспекти, які потребують вирішення компетентними органами і державними структурами, але Україна впевнено рухається на шляху до гармонізації зі світовими стандартами закупівельної практики.

Список літератури:

1. Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»): розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 175-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 22.02.2022).
2. Про публічні закупівлі: Закон України: від 25.12.2015 № 922-VIII / *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89.
3. Сошников А. О. Господарсько-правове забезпечення публічних закупівель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2019. 281 с.
4. Севастьянова Г. С. Державне регулювання публічних закупівель в умовах євроінтеграційних процесів : дис. ... канд. екон. Наук : 08.00.03. Харків, 2021. 260 с.
5. Про затвердження Примірною положення про уповноважену особу: Наказ Міністерства економіки України: від 08.06.2021 № 40. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0040930-21#Text> (дата звернення: 22.02.2022).
6. Мельникова К. І., Мельников О. С. Удосконалення системи підготовки кадрів у сфері публічних закупівель. *Теорія та практика державного управління*. 2020. № 2(69). С. 201–207.
7. Про затвердження професійного стандарту: наказ Міністерства соціальної політики України: від 18.02.2019 № 234. URL: <https://radnuk.com.ua/wp-content/uploads/2021/03/profesijnyj-standart-fakhivets-z-publichnykh-zakupivel-1.pdf> (дата звернення: 22.02.2022).
8. Класифікатор професій ДК 003:2010: Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживної політики: від 28.07.2010 р. № 327. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/%20va327609-10#Text> (дата звернення: 22.02.2022).
9. Міністерство економіки України : веб-сайт. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=e5af475f-cd00-4880-b6e3-19e414b23e78&title=ZagalnaInformatsiia> (дата звернення: 22.02.2022).

Sukhodolska N. A. PROFESSIONALIZATION IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT OF UKRAINE AS A CONDITION OF HARMONIZATION WITH INTERNATIONAL PROCUREMENT STANDARDS

The article considers the need to professionalize the field of public procurement in Ukraine as an important condition for harmonization with world standards of procurement practice. The aim of the article is to analyze the areas of professionalization and their impact on public procurement professionals, as well as to study the pressing issues related to the implementation of training and ways to solve them for the effective functioning of the public procurement market in Ukraine. The author states that the study of training in the field of procurement is not the subject of scientific interest among a large number of scientists, and therefore there is an objective need to consider various manifestations of professionalism. The essence of reforming the public procurement system of Ukraine through professionalization is characterized, its efficiency is analyzed through the study of positive and problematic aspects of application. Manifestation of professionalism is the actual elimination of tender committees to replace the institute of authorized persons responsible for public procurement, so the author considers various regulations governing the legal status of authorized persons, qualification requirements and procedures, ways to fulfill their obligations. languages. The author also analyzed in detail the content of the professional standard “Public Procurement Specialist”, determined how its provisions can be improved by the competent authorities. In addition, the author highlights the main activities of the Ministry of Economy of Ukraine in the field of professional procurement, and draws attention to the fact that cooperation with educational institutions should continue and gain momentum in order to provide quality training to future buyers. still unresolved. There were also problems with educational courses and trainings for procurement staff due to the lack of documents from procurement coaches proving their ability to teach, so the author notes that the certification of such persons should be resolved as soon as possible.

Key words: public procurement, authorized person, tender, public procurement specialist, professional training.