

KSE

Kyiv
School of
Economics



CENTRE OF
EXCELLENCE IN
PROCUREMENT
at Kyiv School of Economics

Аналітична записка

Професійні послуги в закупівлях як альтернатива:
стратегія впровадження та управління ризиками

Зміст

Постановка проблеми	3
Опис поточної ситуації	5
Альтернативна модель визначення/призначення УО	8
Порівняльний аналіз поточної та альтернативної моделей призначення УО	12
Аналіз ризиків впровадження альтернативної моделі призначення УО	15
Механізми мінімізації ризиків та вузькі місця впровадження альтернативної моделі	18
Сертифікація УО	18
Страховання професійної відповідальності УО	21
Типовий договір	25
Кваліфікаційні критерії УО	28
Висновки	32
Додаток. Огляд практик сертифікації фахівців з публічних закупівель у країнах Європейського Союзу	34

Постановка проблеми

Система публічних закупівель є одним із ключових елементів ефективного державного управління, що забезпечує раціональне використання бюджетних коштів, прозорість процедур та зміцнення довіри громадськості до діяльності державних установ. Ключову роль у закупівельному процесі виконує уповноважена особа (далі-УО), яка відповідає за організацію та проведення процедур публічних закупівель, дотримання вимог законодавства, прозорість закупівельного процесу і сприяє ефективному використанню бюджетних коштів.

Професійна компетентність і відповідальність УО безпосередньо впливають на якість та результативність закупівель, а отже і на загальний рівень довіри до системи публічних закупівель.

У законодавстві передбачено три способи визначення або призначення УО:

1. шляхом покладення на працівника із штатної чисельності функцій УО як додаткової роботи з відповідною доплатою;
2. шляхом введення до штатного розпису окремої посади, на яку буде покладено обов'язки виконання функцій УО;
3. шляхом укладення трудового договору (контракту).

Другий і третій варіанти дозволяють організувати закупівельну функцію як окрему професійну діяльність, що передбачає можливість глибокої спеціалізації, підвищення кваліфікації та системної відповідальності. Натомість на практиці значна частина малих і середніх замовників обирає перший підхід — покладення функцій УО на працівників як додаткову роботу. Така модель має низку суттєвих недоліків, серед яких:

- **надмірне навантаження.** Поєднання основної діяльності з функціями УО створює ризики неякісного виконання обов'язків, затримок, формальних порушень;
- **відсутність спеціалізованої підготовки.** Закупівлі є складною сферою, що вимагає постійного оновлення знань, практичних навичок та аналітичного мислення;
- **відсутність системного підходу.** Закупівлі нерідко проводяться епізодично, без належного планування чи ринкового аналізу;
- **низький рівень мотивації.** Розмір доплат часто не відповідає обсягу навантаження та відповідальності, що негативно позначається на мотивації працівників.

Сукупність цих факторів зумовлює зниження якості процедур закупівель, збільшення кількості порушень законодавства, а також неефективне використання фінансових ресурсів. Відтак, поточна модель визначення/призначення УО, за якої закупівельна функція переважно покладається на штатних працівників як додаткове навантаження, не відповідає потребам професіоналізації та розвитку системи публічних закупівель.

Проблема, що потребує вирішення:

Існуюча модель визначення/призначення УО у публічних закупівлях, заснована на поєднанні цієї функції з основною діяльністю працівників замовника, є неефективною, обмежує якість закупівельного процесу та вимагає пошуку альтернативного професійного підходу до організації цієї функції.

Мета аналітичної записки - визначення більш ефективних моделей призначення УО, комплексна оцінка ризиків, пов'язаних із їх впровадженням, а також розробка практичних рекомендацій щодо мінімізації цих ризиків з метою забезпечення якісної та сталої трансформації закупівельної функції.

Завдання аналітичної записки:

- описати поточну практику визначення УО та її недоліки;
- описати і порівняти альтернативну модель призначення УО з поточною;
- ідентифікувати потенційні ризики, пов'язані з впровадженням нових підходів;
- запропонувати шляхи мінімізації ризиків та практичні рекомендації щодо впровадження нової моделі;

оцінити очікувані результати від переходу до більш ефективної моделі управління закупівлями.

Очікується, що альтернативна модель сприятиме підвищенню якості закупівель, зменшенню кількості порушень законодавства та ефективному використанню бюджетних коштів.

Опис поточної ситуації

Відповідно до статті 11 Закону України “Про публічні закупівлі” (далі - Закон), УО відповідальна за організацію та проведення процедур закупівель.

Основними функціями уповноваженої особи є:

- планування закупівлі та формування річного плану закупівель;
- здійснення вибору способу закупівлі та її проведення;
- оприлюднення в електронній системі закупівель документів та інформації;
- забезпечення рівних умови для всіх учасників, об’єктивний та чесний вибір переможця процедури закупівлі;
- забезпечення складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань публічних закупівель;
- інші функції, передбачені Законом.

УО визначається або призначається замовником одним із трьох способів:

- 1) шляхом покладення на працівника (працівників) із штатної чисельності функцій УО як додаткової роботи з відповідною доплатою згідно із законодавством;
- 2) шляхом введення до штатного розпису окремої (окремих) посади (посад), на яку буде покладено обов’язки виконання функцій УО;
- 3) шляхом укладення трудового договору (контракту) згідно із законодавством.

Найбільш поширеним, особливо серед малих і середніх замовників, залишається перший варіант — покладення функцій УО на працівників як додаткову роботу. У такому випадку закупівельна діяльність виконується паралельно з основними посадовими обов’язками, що вимагають не меншої уваги. Водночас ефективна організація закупівель потребує постійного моніторингу законодавства, розуміння процедур, володіння аналітичними навичками та здатності швидко реагувати на зміни ринку.

Проблематика залучення непрофільних працівників до виконання функцій УО у сфері публічних закупівель була проаналізована в policy brief Центру вдосконалення закупівель KSE «*Оптимізація закупівельної діяльності: як вдосконалити підходи*» (2023 рік)¹. У рамках дослідження було здійснено кластеризацію замовників за інтенсивністю проведення відкритих торгів на три групи: «великі», «середні» та «малі».

¹ Policy brief [Оптимізація закупівельної діяльності: як вдосконалити підходи](#)

Для малих замовників було зафіксовано типову ситуацію: функції УО виконуються штатними працівниками, для яких закупівлі не є основною діяльністю, і які часто не отримують за це окремої винагороди. Така модель має суттєві недоліки:

- **обмежені ресурси часу та надмірне навантаження на працівника.** Покладення додаткових функцій на працівника, який вже виконує основні обов'язки, призводить до перевантаження, розсіювання уваги між основною діяльністю і закупівлями та ризику порушення строків і формальних вимог закупівель через дефіцит часу;
- **брак спеціалізованої підготовки та досвіду.** Закупівлі - це складна та динамічна сфера, що потребує постійного оновлення знань, аналітичних навичок, вміння комунікувати з учасниками та адаптуватися до законодавчих змін. Без належної фахової підготовки зростає ризик помилок і порушень;
- **відсутність системного підходу до закупівельної діяльності.** Закупівлі здійснюються епізодично, без належного планування, аналізу ринку та узгодженості дій. Це призводить до неефективного використання бюджетних коштів і зростання формальних ризиків;
- **низький рівень мотивації.** Доплата за виконання функцій УО часто є мінімальною і не відповідає рівню відповідальності, що негативно позначається на якості виконання обов'язків.

Ці проблеми відображаються і в кількісних показниках результативності, зокрема — у вищому рівні неуспішних процедур, частоті скарг та порушень, а також нижчій конкуренції серед учасників.

Тип замовника	% неуспішних лотів	% лотів зі скаргами	% лотів із виявленими за результатами моніторингів порушеннями	Середня кількість учасників лоту
100 і більше відкритих торгів	27,60	2,21	0,49	1,25
від 20 до 100 відкритих торгів	28,69	2,91	1,48	1,21
до 20 відкритих торгів	36,75	3,26	2,15	1,08

Таблиця 1. Показники результативності закупівель за типами замовників, 2024 рік (за даними [BI Prozorro](#))

Порівняно з іншими двома типами замовників, малі замовники демонструють суттєво гірші результати за всіма ключовими показниками:

- вищий відсоток неуспішності лотів;
- вищий відсоток оскаржених лотів;
- вищий відсоток лотів з виявленими порушеннями за результатами моніторингу;
- нижчий рівень конкуренції.

Такі показники підтверджують, що організація закупівель у малих замовників є менш ефективною та більш вразливою до ризиків.

Альтернативна модель визначення/призначення УО

З огляду на викладене у попередньому розділі, виникає об'єктивна необхідність відмовитися від практики покладання закупівельної функції на непрофільних працівників. Разом з цим утримання окремої штатної одиниці УО для малих замовників є економічно недоцільним, оскільки вони проводять незначну кількість та нерівномірні за часом процедури. За таких умов варто розглядати альтернативну модель призначення УО — залучення професійних послуг з організації і проведення закупівель за договором про надання послуг із чітко визначеними вимогами до якості, вартості та відповідальності.

Така модель організації закупівельної діяльності передбачає перехід від практики покладання функцій УО на штатних працівників до професіоналізації цієї функції через залучення послуг зовнішніх фахівців на договірних засадах. Запропонований підхід спрямований на забезпечення більш високого рівня компетентності, незалежності та відповідальності в організації та проведенні процедур публічних закупівель, особливо у випадку малих і середніх замовників.

У межах альтернативної моделі пропонується можливість залучення кваліфікованих фахівців з закупівель (фізичних осіб-підприємців або юридичних осіб, що надають відповідні послуги) шляхом укладення договору про надання послуг з організації та проведення закупівель.

Разом з цим важливо визначити оптимальний підхід до правового оформлення таких відносин. Можливі варіанти правового оформлення таких відносин, а також переваги і недоліки кожного з них наведено нижче.

Перший варіант передбачає укладання договору про надання професійних послуг з організації та проведення закупівель із дотриманням вимог Закону. У цьому випадку замовники закупають послуги УО відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі».

Перевагами цього варіанту є забезпечення конкуренції, прозорість процесу закупівлі, підзвітність і контроль за витрачанням бюджетних коштів.

До недоліків цього варіанту можна віднести:

- **необхідність повної самоорганізації закупівлі.** Замовник сам формує ТЗ, визначає очікувану вартість, обирає та проводить процедуру.

- **додаткове навантаження на персонал.** Підготовка та супровід процедури вимагають залучення наявних працівників, що створює тимчасове, але відчутне операційне навантаження.
- **складний і нетиповий предмет закупівлі.** Послуги з організації та проведення процедур є специфічними; їх коректний опис потребує високої методичної кваліфікації.
- **ризик неякісної ТД/нечітких вимог.** Помилки в ТЗ або розмиті критерії можуть призвести до вибору виконавця, який не забезпечить належної якості послуг, і, як наслідок, не дасть очікуваного покращення закупівельної функції.
- **потреба у власній експертизі, що суперечить ідеї делегування.** Для якісної підготовки та проведення такої закупівлі замовнику все одно потрібна достатня внутрішня експертиза, що нівелює частину переваг передачі функції професіоналам.

Отже попри прозорість і конкуренцію, цей підхід переносить значне методичне та операційне навантаження на замовника, через складність предмета та вимоги до внутрішньої експертизи зростає ймовірність помилок у ТД та невідповідного відбору виконавця.

Відповідно до **другого варіанту** укладання договору відбувається без застосування процедур закупівель. Цей варіант передбачає внесення змін до законодавства з метою виведення таких послуг із-під дії Закону.

До переваг цього варіанту можна віднести оперативність, оскільки укладення договору без проведення закупівельної процедури значно скорочує строк залучення УО, зменшує адміністративне навантаження та забезпечує гнучкість у підходах до вибору виконавця, з урахуванням особливостей замовника та специфіки об'єкта закупівель.

До недоліків цього варіанту можна віднести:

- **нерегламентованість процесу відбору.** За відсутності чітких вимог до порядку укладення договору, замовники можуть залучати виконавців без належної перевірки кваліфікації, що знижує якість виконання функції УО.
- **ризик зловживань.** Спрощений підхід до укладення договорів може створити передумови для корупційних практик, неформального лобіювання «своїх» фахівців або укладення угод з наближеними особами.
- **відсутність конкуренції.** Без обов'язкової процедури закупівлі зникає конкурентне середовище, що може призвести до неефективного витрачання коштів та зниження якості послуг.

- **потенційне продовження неефективних практик** — замовники можуть і надалі залучати фахівців формально, без вимог до результату, що не вирішує поточних проблем якості.

Отже попри очевидні плюси швидкості, меншого адміністративного навантаження та більшої гнучкості у виборі виконавця з урахуванням специфіки замовника, нерегламентований відбір підвищує ризики зловживань і конфлікту інтересів, відсутність конкуренції може призвести до неефективних витрат і зниження якості, а формальне залучення без чітких вимог до результату — законсервувати існуючі проблеми.

Разом із цим слід враховувати європейський контекст. Україна отримала статус кандидата на вступ до ЄС і взяла на себе зобов'язання гармонізувати національне законодавство з правом ЄС. Тому запровадження додаткових винятків із-під дії Закону може стати серйозною перешкодою для інтеграції, а в перспективі — зробити застосування другого варіанту (без процедур закупівлі) практично неможливим.

При цьому, обидва варіанти потребують встановлення запобіжників, які б гарантували якість, доброчесність і підзвітність залучених фахівців.

Такими запобіжниками можуть бути:

- **сертифікація уповноважених осіб.** Такий механізм дозволить забезпечити об'єктивну оцінку рівня знань і компетентностей фахівців, а також відповідність їхньої кваліфікації вимогам законодавства та сучасним практикам у сфері закупівель. Сертифікат має підтверджувати готовність особи самостійно організовувати й проводити процедури закупівель відповідно до вимог законодавства.
- **страхування професійної відповідальності.** Умовою договору про надання послуг може бути наявність полісу страхування професійної відповідальності УО. Це забезпечить фінансовий захист замовника у разі порушень або помилок, допущених з вини фахівця, та стимулюватиме більш уважне і доброчесне виконання обов'язків.
- **типовий договір.** Розроблення та затвердження уповноваженим органом в сфері публічних закупівель типового договору про надання послуг із закупівель дозволить уніфікувати вимоги до зовнішніх виконавців, встановити стандартні положення щодо обсягів і якості послуг, відповідальності сторін, строків виконання, умов розірвання договору тощо. Це зменшить правову невизначеність та ризики, пов'язані з тлумаченням умов договору.

- **кваліфікаційні критерії.** Визначення чітких і обґрунтованих кваліфікаційних вимог до постачальників таких послуг — незалежно від того, здійснюється закупівля чи укладається прямий договір — є важливою передумовою ефективності нової моделі. Вони можуть ґрунтуватися на чинному професійному стандарті УО та містити вимоги щодо досвіду, кількості проведених процедур, наявності сертифіката, відсутності порушень тощо.

Загалом альтернативна модель покликана забезпечити високу якість закупівель, мінімізувати адміністративне навантаження на замовника, зменшити ризики порушень і створити справедливий, прозорий ринок послуг з організації закупівель, орієнтований на професійний підхід.

Разом з цим варто враховувати особливості малих замовників, а отже доцільно розмежувати функції за вартісними порогами: для організації та проведення закупівель вище встановлених порогів варто залучати професійні послуги за договором, тоді як закупівлі нижче встановлених порогів можуть залишатися всередині установи й здійснюватися відповідальною особою з числа штатних працівників. Низька вартість, одноманітність і фрагментарність таких закупівель, як правило, не є привабливими для професійних виконавців, а спроба передати назовні кошту дрібну потребу створюватиме зайві затримки та витрати. Внутрішня відповідальна особа забезпечить укладення прямих договорів, вартість яких нижче встановлених порогів, оприлюднення звітів в ЕСЗ і роботу через електронний каталог (Prozorro Market). У разі підвищення очікуваної вартості/ризиків, нетипового предмета або потреби в додатковій експертизі закупівля може ескалюватися до зовнішньої УО. Для уніфікації якості доцільно застосовувати єдині шаблони документів і короткі консультації зовнішнього УО (за погодженням SLA), а також запровадити запобіжники від дроблення предмета закупівлі, базовий тренінг для відповідальних осіб і вибірково після контроль дрібних закупівель (бажано щопівроку).

Таким чином поєднання зовнішнього супроводу надпорогових закупівель із внутрішнім здійсненням допорогових закупівель забезпечує професіоналізацію там, де це критично, і оперативність там, де це економічно доцільно. Такий поділ знижує адміністративне навантаження на малих замовників, зберігає стандарти якості та мінімізує ризики завдяки шаблонам, ескалації та вибірково контролю.

Порівняльний аналіз поточної та альтернативної моделей призначення УО

З огляду на ключову роль УО у забезпеченні прозорості, законності та ефективності закупівельного процесу, підхід до визначення/призначення таких фахівців має принципове значення для функціонування системи публічних закупівель загалом. З метою обґрунтованого вибору оптимального рішення, що найкраще відповідатиме потребам замовників, особливо малим і середнім, було проведено порівняльний аналіз чинної та альтернативної моделі призначення УО. Таке порівняння дозволяє зважити сильні та слабкі сторони кожного підходу, а також оцінити можливості та ризики, пов'язані з їх впровадженням в українському контексті.

Поточна модель визначення УО ґрунтується переважно на внутрішньому розподілі обов'язків: функції з організації та проведення закупівель покладаються на штатних працівників замовника, для яких ці завдання є додатковими до основної роботи. Такий підхід має певні переваги в частині швидкості прийняття рішень, оперативної комунікації всередині установи та відсутності потреби у додаткових витратах. Водночас він породжує системні проблеми — насамперед, низький рівень спеціалізації, перевантаження персоналу, обмеженість у професійному розвитку та високі ризики помилок, що можуть призводити до порушень законодавства та втрат для бюджету.

Запропонована альтернативна модель кардинально змінює філософію підходу до організації закупівельної функції. Вона базується на залученні зовнішніх професіоналів з підтвердженою кваліфікацією, які спеціалізуються винятково на закупівельних процедурах. Така модель орієнтована на професіоналізацію закупівельної діяльності і передбачає впровадження низки запобіжних механізмів, зокрема:

- сертифікації фахівців;
- страхування їхньої професійної відповідальності;
- затвердження типового договору про надання послуг;
- розробки кваліфікаційних критеріїв для допуску до виконання функцій УО.

Ці інструменти мають забезпечити якість, надійність і відповідальність у здійсненні закупівельних процедур. Аналіз основних характеристик двох моделей наведено нижче у вигляді таблиці.

Категорія	Поточна модель	альтернативна модель
Сильні сторони	- відсутність додаткових витрат на залучення зовнішніх фахівців; - оперативність прийняття рішень; - можливість швидкої комунікації між підрозділами замовника.	- вища професійність та спеціалізація УО - можливість страхування професійної відповідальності - незалежність рішень УО від внутрішньої ієрархії установи
Слабкі сторони	- низький рівень мотивації до професійного розвитку - ризик помилок через поєднання з основною роботою - відсутність системної підготовки і контролю якості	- додаткові витрати на оплату послуг УО, сертифікацію і страхування - нерівномірна доступність фахівців у регіонах - ризик формалізації процедури сертифікації без реального контролю якості
Можливості	- формування внутрішньої закупівельної експертизи - гнучка адаптація до змін у законодавстві через внутрішнє адміністрування	- створення відкритого конкурентного ринку послуг УО - підвищення прозорості та якості закупівель - інтеграція послуг УО до Prozorro Market
Загрози	- вигорання працівників і кадрові плинність - втрата експертизи у разі змін у штаті - ризики порушень через відсутність професійного розвитку	- опір з боку частини закупівельної спільноти - неузгодженість правового регулювання нової моделі - надмірна бюрократизація або ускладнення доступу до професії

Таблиця 2. Аналіз поточної та нової моделі визначення УО

Таким чином, **поточна модель** забезпечує швидкість, гнучкість і відсутність додаткових витрат, але має суттєві обмеження у частині фаховості, мотивації та якості закупівельної діяльності. Вона не створює системного підґрунтя для професійного розвитку і залишає замовників уразливими до помилок і правопорушень.

Натомість **альтернативна модель**, що базується на залученні зовнішніх сертифікованих УО за договорами про надання послуг, відкриває нові можливості для підвищення ефективності, прозорості та стандартизації закупівельної діяльності. Вона потенційно дозволяє знизити ризики правопорушень, запровадити механізми контролю якості та забезпечити професійний розвиток фахівців. Однак успіх її впровадження залежить від наявності необхідної правової бази, доступності ресурсів та комунікаційної підтримки змін серед стейкхолдерів.

Аналіз показує, що поточна модель є короткостроково зручною та економічно дешевшою, однак стратегічно вона стримує розвиток сфери публічних закупівель через низький рівень професіоналізації та високі ризики порушень. Альтернативна модель, хоча й потребує додаткових ресурсів та нормативних змін, створює передумови для формування сталого професійного ринку послуг у сфері закупівель. Її реалізація може забезпечити якісно новий рівень прозорості, відповідальності та ефективності, особливо для малих і середніх замовників. Успіх залежатиме від комплексності впровадження: одночасного або поетапного запуску сертифікації, страхування, типових договорів і кваліфікаційних критеріїв, що гарантуватиме системність і керованість переходу.

Аналіз ризиків впровадження альтернативної моделі призначення УО

Запровадження альтернативної моделі поряд з новими можливостями та потенційними перевагами породжує і нову групу ризиків, які суттєво відрізняються від тих, що виникають за умов, коли закупівлі здійснюються штатними працівниками замовника.

З метою об'єктивної оцінки потенційних викликів, було здійснено порівняльний аналіз існуючих ризиків (у разі виконання функцій УО штатними працівниками) із тими ризиками, які є унікальними для альтернативної моделі. У фокусі залишилися саме додаткові ризики, характерні лише для нової моделі. Кожен з них було оцінено за трьома параметрами:

- суть ризику — що саме може статися;
- потенційні наслідки — до чого це може призвести;
- механізми управління/мінімізації — що саме має бути запроваджене для уникнення або зниження негативного впливу.

На основі цього аналізу всі ризики були згруповані за трьома типами:

Ризики якості та компетентності. Ця група охоплює ризики, пов'язані з недостатнім професійним рівнем або доброчесністю фахівців, які виконуватимуть функцій УО. Ці ризики є критичними, оскільки саме фахова спроможність УО напряду впливає на результативність закупівель;

Операційні ризики. Операційні ризики пов'язані із забезпеченням стабільності та надійності процесу закупівель за участі зовнішніх виконавців. Ці ризики можуть призводити до зриву строків процедур, зниження гнучкості роботи замовника, або дискримінації маленьких замовників, що знаходяться на прифронтових територіях;

Фінансово-економічні ризики. Ця група охоплює ризики, пов'язані з плануванням та використанням бюджетних коштів для оплати послуг УО. Перехід до альтернативної моделі вимагає формування нових підходів до розрахунку очікуваної вартості таких послуг, управління варіативністю обсягів процедур, та забезпечення відповідності ціни-якості. У разі відсутності чітких методик або обґрунтувань існує загроза перевитрат або неефективного використання коштів.

Така класифікація дозволяє структуровано оцінити як прямі, так і непрямі загрози, що можуть вплинути на ефективність закупівельної діяльності та реалізацію альтернативної моделі.

Загальна мета такої класифікації — не лише зафіксувати ризики, а й надати логічну основу для розробки відповідних механізмів управління кожною групою викликів: через сертифікацію, страхування, договірні моделі, кваліфікаційні критерії, а також системну методичну та нормативну підтримку впровадження моделі.

Нижче наведено систематизовану таблицю з описом кожного блоку ризиків.

Суть ризику	Потенційні наслідки	Механізми управління/мінімізації
Ризики якості та компетентності		
Складність реальної оцінки компетентності зовнішнього фахівця	Найм некомпетентного спеціаліста, низька якість процедур закупівель	Запровадження обов'язкової сертифікації УО, можливо з певної очікуваної вартості, встановлення кваліфікаційних вимог
Обслуговування кількох замовників одним фахівцем	Зниження якості, нестача уваги, зростання помилок	Наявність в типовому договорі положення про запровадження регулярного моніторингу якості та визначення відповідальності за допущені порушення; запровадження страхування професійної відповідальності УО
Операційні ризики		
Недоступність УО у критичні моменти	Порушення строків закупівель, ризики блокування процесів	Наявність в типовому договорі обов'язкових SLA (регламенти реакції), визначення заміщення
Відсутність фахівців у віддалених/прифронтових громадах	Неможливість забезпечення функцій закупівель, зрив процедур	Наявність в типовому договорі можливості дистанційної співпраці
Відсутність зацікавленості у роботі з "малими" замовниками	Відмова фахівців, низька якість, завищення вартості	Розгляд можливості залучення УО за договором виключно для проведення

		надпорогових закупівель
Фінансово-економічні ризики		
Складність формування очікуваної вартості закупівлі послуг з організації проведення закупівель	Завищення або заниження бюджету на закупівлю послуг, неефективне використання коштів	Розробка методики визначення очікуваної вартості закупівлі таких послуг
Непрогнозованість витрат на послуги УО при зміні обсягів закупівель	Зрив або відтермінування процедур через брак вільних асигнувань на оплату послуг УО в пікові періоди; нерівномірне завантаження і платежі (переплата у «спокійні» місяці або недоотримання послуг в «пікові»	Закріплення в закупівельному законодавстві гнучких механізмів ціноутворення
Відсутність економічного обґрунтування ціни	Переплата або, навпаки, демпінг без підтвердження собівартості; ускладнене приймання послуг і контроль якості.	Встановлення мінімальних вимог до економічного обґрунтування, калькуляція - невід'ємна частина договору; типові форми актів наданих послуг з деталізацією одиниць і показників якості

Таблиця 3. Систематизація ризиків альтернативної моделі залучення уповноважених осіб

Таким чином, ризики альтернативної моделі виходять за межі технічних питань і охоплюють інституційний, комунікаційний та фінансовий виміри. Їхня мінімізація вимагає не лише нормативного врегулювання, а й системної методичної підтримки, підготовки ринку та поетапного впровадження змін.

Механізми мінімізації ризиків та вузькі місця впровадження альтернативної моделі

Для забезпечення ефективного впровадження альтернативної моделі призначення УО ми поєднали аналіз ризиків з описом інструментів їх мінімізації. Такий підхід дозволяє цілісно представити нову модель та глибше оцінити практичні виклики, які можуть виникнути під час реалізації конкретних рішень.

Нижче за кожним інструментом мінімізації ризиків подано:

- короткий опис інструменту мінімізації ризиків;
- основні вузькі місця впровадження інструменту мінімізації ризиків;
- необхідні кроки для впровадження інструменту.

Сертифікація УО

Цей інструмент розглядається як ключовий інструмент мінімізації ризиків при впровадженні альтернативної моделі делегування закупівельної функції. Її мета — забезпечити єдиний стандарт фаховості УО, незалежно від того, працюють вони у штаті замовника чи надають послуги на договірній основі.

Сертифікація має гарантувати, що особа, якій доручено організацію та проведення процедур закупівель, володіє достатніми знаннями, навичками та етичними орієнтирами для виконання своїх обов'язків. На відміну від поточного підходу, який не передбачає обов'язкової сертифікаційної перевірки знань, модель сертифікації забезпечує об'єктивну верифікацію компетентності фахівця та унеможливорює випадковий доступ до критично важливої сфери публічних закупівель.

Поточна ситуація в Україні

Станом на сьогодні в Україні вже функціонує базовий механізм підтвердження знань уповноважених осіб. Згідно з чинним Порядком, для виконання своїх функцій УО має пройти безкоштовне тестування на знання законодавства у сфері публічних закупівель через веб-портал Уповноваженого органу. Це тестування організовує адміністратор електронної системи закупівель, на основі переліку питань, затвердженого наказами Міністерства економіки України.

УО можуть підготуватися до тестування шляхом проходження навчання з питань організації та здійснення публічних закупівель, у тому числі дистанційного. З огляду на це деякі заклади вищої освіти (ЗВО) впровадили освітні програми з дисциплінами з публічних закупівель, а також активно діють приватні компанії, що надають навчальні послуги, у тому числі, у форматі курсів підвищення кваліфікації. Проте ці ініціативи залишаються фрагментарними та не створюють єдиного професійного поля з визнаними кваліфікаційними вимогами.

Перехід до обов'язкової сертифікації уповноважених осіб має ґрунтуватися на загальновизнаних принципах:

об'єктивність — уніфіковані критерії оцінювання, незалежні від досвіду, освіти чи форми зайнятості кандидата.

прозорість — публічні умови сертифікації, відкриті процедури отримання та позбавлення сертифікату.

відтворюваність — стабільність результатів при повторному тестуванні.

незалежність — виключення конфлікту інтересів у сертифікаційних центрах.

перевірюваність — відкритий реєстр сертифікованих УО.

доступність — відсутність надмірних фінансових або адміністративних бар'єрів.

періодичність — строкова дія сертифікату з оновленням (наприклад, кожні 3–5 років).

орієнтація на практику — ситуаційні завдання, аналіз ризиків, кейси, робота з конфліктом інтересів.

Враховуючи ці принципи може бути запроваджена структура сертифікації, елементи та опис якої наведені в таблиці нижче.

Елемент моделі	Опис
Стандартизована програма підготовки	Програма базується на затвердженому професійному стандарті та охоплює ключові сфери компетентності УО та передбачає

	модульний підхід із можливістю формування різних рівнів сертифікації.
Незалежне оцінювання	Сертифікація включає письмовий тест та практичне завдання (моделювання процедури закупівлі). Процедура оцінювання здійснюється за уніфікованими критеріями, передбачає анонімність та прозорість перевірки. Можливе залучення кількох незалежних провайдерів сертифікації (державних та акредитованих приватних організацій) за умови дотримання єдиних вимог до змісту іспиту.
Сертифікат	Сертифікат підтверджує відповідність особи необхідному рівню знань і навичок. Орієнтовний строк дії — до п'яти років, з можливістю продовження після проходження короткого повторного тестування або Continuing Professional Development-програми (CPD програми підвищення кваліфікації).
Єдиний публічний реєстр	Публічний електронний реєстр міститиме інформацію про прізвище, дату сертифікації, рівень підготовки, статус дії сертифікату. Реєстр може використовуватись замовниками для перевірки відповідності фахівця вимогам до виконавця закупівельних функцій.
Апеляційні механізми	Сертифікація здійснюється за участю профільних державних органів, які затверджують зміст сертифікації та здійснюють контроль за її проведенням. Передбачається можливість подання апеляцій, а також аудит діяльності сертифікаційних центрів.
Онлайн-доступність	Онлайн-курси та онлайн-тести для підвищення доступності, особливо в регіонах.

Таблиця 4. Можлива модель сертифікації

Вузькі місця впровадження сертифікації:

- Ризик формалізації процесу — іспит може стати суто адміністративною процедурою без реальної перевірки компетентності;
- Відсутність дієвого механізму контролю після сертифікації — немає системи моніторингу фактичної роботи сертифікованих осіб і застосування санкцій у разі порушень;
- Відсутність єдиної платформи та стандартів навчання — різні навчальні програми можуть готувати фахівців нерівномірно, що вплине на якість ринку.

Необхідні кроки

- Затвердження порядку сертифікації УО з урахуванням міжнародних практик та потреб ринку;
- Розробка чітких критеріїв оцінки (теорія, практика, досвід);
- Впровадження відкритого реєстру сертифікованих осіб;
- Періодична валідація змісту сертифікації відповідно до змін у законодавстві;

Страхування професійної відповідальності УО

Страхування професійної відповідальності — це інструмент управління ризиками, який забезпечує фінансовий захист замовника або третіх сторін у разі, якщо УО допустить помилку, недбалість або інше неналежне виконання професійних обов'язків, що спричинить шкоду.

Мета інструменту — зменшення потенційних втрат внаслідок професійних помилок та стимулювання відповідальної поведінки з боку УО. Такий механізм:

- забезпечує страхове покриття ризиків, пов'язаних із неякісним виконанням послуг;
- створює додаткову впевненість замовника у надійності контрагента;
- сприяє розвитку професійних стандартів у відповідній сфері.

Запровадження механізму страхування професійної відповідальності УО є доцільним у межах переходу до альтернативної моделі їх залучення на договірній основі. На відміну від штатного працівника, який несе персональну дисциплінарну чи матеріальну відповідальність у межах трудового законодавства, зовнішня УО не є працівником установи. Це

створює додаткові ризики у разі неналежного виконання обов'язків. Страхування професійної відповідальності дозволяє частково перекласти ці ризики на страхову компанію, яка, за умови дотримання встановлених договором умов, відшкодовує шкоду, заподіяну замовнику внаслідок дій або бездіяльності УО.

Отже механізм страхування професійної відповідальності може виглядати наступним чином: Страховиком виступає страхова компанія, Страхувальником - УО. Страховим ризиком є відповідальність УО перед третьою особою - замовником за завдання їй шкоди чи збитків за рахунок вчинених непрофесійних дій або прийнятих рішень. страхова компанія виступає свого роду незалежним арбітром та фінансовим гарантом, який оцінює професійні ризики та встановлює власні критерії допуску до страхування. Це змушує УО бути максимально уважною та професійною, адже від її репутації залежатиме можливість отримання страхового полісу та його вартість. страхова компанія буде зацікавлена у мінімізації ризиків, що потребуватиме детальної перевірки кваліфікації УО, аналізу їхньої професійної історії та впровадження перевірочних механізмів. Для замовників це означатиме додатковий інструмент захисту їхніх інтересів. Замість прямих претензій до виконавця послуг вони матимуть змогу отримати компенсацію через страхову компанію, яка в подальшому може здійснити регресну вимогу до безпосереднього винуватця.

Поточна ситуація в Україні.

Станом на сьогодні, інститут страхування професійної відповідальності УО в Україні не створений. Схожий механізм передбачений для нотаріусів. Відповідно до статті 28 ЗУ “Про нотаріат” для забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок вчиненої нотаріальної дії та/або іншої дії, покладеної на нотаріуса приватний нотаріус зобов'язаний до початку зайняття приватною нотаріальною діяльністю укласти договір страхування відповідальності. Існують поодинокі приклади добровільного страхування закупівельників, але це ініціативи окремих осіб або компаній. Відсутність узгоджених вимог, типових умов договору та механізмів врегулювання страхових випадків обмежує застосування цього інструменту на практиці.

В рамках впровадження механізму страхування УО передбачається, що цей механізм буде ґрунтуватися на принципах:

захист інтересів замовників - у разі завдання шкоди (фінансові втрати, визнання договорів недійсними, скасування процедур), страхова компанія компенсує витрати;

створення додаткової відповідальності для УО - наявність поліса стимулює більш уважне ставлення до процедур;

можливість диференціації ризиків - страхова премія залежить від досвіду, кількості процедур, виду процедур тощо;

відбір сумлінних виконавців - страхові компанії зацікавлені працювати з надійними фахівцями, що сприяє професіоналізації ринку.

Враховуючи ці принципи може бути запроваджена структура страхування, елементи та опис якої наведені в таблиці нижче.

Елемент моделі	Опис
Перелік страхових ризиків	має бути визначений чіткий перелік випадків, які покриваються полісом (наприклад, порушення строків, процедурні помилки, оскарження результатів закупівель тощо)
Адресність	поліс оформлюється або на конкретну УО, або на послуги, що надаються замовнику
Обов'язковість для УО	наявність чинного поліса може бути умовою для доступу до ринку
Стандартизовані умови	має бути запроваджені єдиний підхід до структури договору страхування, базові вимоги до покриття, суми та строку дії
Підвищення довіри	наявність страхового покриття має слугувати для замовника підтвердженням професійності та добросовісності УО

Таблиця 5. Елементи моделі страхування

Вузькі місця впровадження страхування професійної відповідальності УО:

- Відсутність чіткого правового регулювання — наразі немає вимоги або рекомендації щодо обов'язкового страхування відповідальності УО.
- Недостатня зацікавленість страхових компаній — відсутність прогнозованого ринку та зрозумілої статистики збитковості ускладнює розробку полісів.
- Складність доведення страхового випадку — не всі наслідки дій УО можна прямо пов'язати з фінансовими втратами замовника.
- Додаткове фінансове навантаження на фахівця або замовника — питання, хто сплачує страхову премію: замовник, УО чи обидві сторони спільно.

Необхідні кроки для впровадження:

- Розробка типових умов страхування професійної відповідальності УО, з урахуванням міжнародного досвіду (наприклад, для адвокатів, аудиторів, консультантів);
- Підготовка пропозицій щодо змін до нормативної бази, які б передбачали:
 - обов'язковість страхування для зовнішніх УО (або як умова для здійснення закупівель з визначених вартісних меж);
 - мінімальний обсяг страхового покриття;
 - зв'язок між сертифікацією та наявністю страхового захисту.
- Залучення страхових компаній до пілотних проєктів, на основі яких напрацьовується статистика ризиків і тарифи;
- Проведення роз'яснювальної кампанії серед замовників і фахівців для формування попиту та розуміння переваг страхування;
- Інтеграція страхування в систему Prozorro Market або Prozorro, як окремого виду послуги — це спростить закупівлю страхових послуг і додасть прозорості.

Типовий договір

Типовий договір — це форма договору, затверджена нормативно-правовим актом уповноваженого органу (наприклад, КМУ або центральним органом виконавчої влади в межах повноважень), що містить обов'язкові для сторін істотні умови та уніфіковані положення. Відступи від таких положень не допускаються, крім прямо передбачених типізованою формою випадків (наприклад, шляхом заповнення змінних реквізитів або додатків без зміни змісту обов'язкових умов).

Метою затвердження типової форми договору є уніфікація договірних відносин між замовником і УО, зменшення правової невизначеності запобігання конфлікту інтересів; включення в договір механізмів управління якістю, строками, вартістю та комплаєнсом.

Поточна ситуація в Україні.

В рамках діючої редакції Закону Уповноважений орган у сфері публічних закупівель не наділений повноваженнями щодо затвердження типових форм договорів. Наразі замовники самостійно розробляють договори про закупівлі щодо будь-яких предметів закупівель. Відсутність затверджених типових форм договорів про закупівлю:

- підвищує транзакційні витрати, оскільки кожен замовник самостійно конструює умови договорів;
- призводить до різної якості надання послуг, оскільки відсутні уніфіковані SLA/KPI та вимог до структури ціни;
- надає можливість включення до договорів різних умов та відповідно встановлення різного рівня захисту інтересів сторін.

Запровадження типових форм договорів, зокрема для закупівлі послуг з організації та проведення закупівель дозволить максимально збалансувати та врегулювати права й обов'язки замовника та УО, а також суттєво зменшити вплив основних ризиків для обох сторін.

При розробленні типової форми договорів варто базуватися на наступних принципах:

обов'язковість застосування - замовники, які закуповують послуги УО зобов'язані використовувати затверджену форму типового договору;

прозорість і чіткість - типова форма договору має передбачати термінологію, одиниці послуг, стандарти звітності тощо;

баланс інтересів - форма типового договору має включати справедливую алокацію ризиків (відповідальність, страхування);

адаптивність - для забезпечення гнучкості типова форма договору може передбачити додатки, зміст яких може бути змінений в разі необхідності.

Таким чином вищезазначені принципи мають трансформуватись у конкретні обов'язкові умови та процедури типової форми договору про закупівлю послуг УО.

Виходячи з вищенаведеного структура типової форми договору про закупівлю послуг УО може бути наступною:

1. Предмет і обсяг
2. Якість і строки (SLA/KPI)
3. Ціна і порядок розрахунків
4. Приймання послуг і звітність
5. Зміни
6. Управління ризиками і відповідальністю
7. Конфлікт інтересів, етика, комплаєнс
8. Конфіденційність і дані
9. Виконавець та його заміщення
10. Контроль та аудит
11. Врегулювання спорів
12. Строк дії договору, порядок та підстави для розірвання.

Вузькі місця запровадження для застосування типової форми договору про закупівлі послуг УО.

- Відсутність нормативних повноважень на затвердження типової форми договору про закупівлю;
- Опір «універсальності» - окремі замовники можуть вважати встановлення типової форми «занадто жорсткою»;
- відсутність практики застосування та методичних матеріалів і прикладів застосування типових форм договорів.

Необхідні кроки

- Надати повноваження Уповноваженому органу на затвердження типової форми договору про закупівлі;
- Розробити структуру договору та обов'язкові додатки; перелік послуг УО; SLA/KPI; порядок внесення змін; шаблони актів/звітів; політика конфіденційності/NDA; етичні норми/конфлікт інтересів.
- Організувати консультації із представниками замовників та УО для врахування практичних аспектів застосування договору та специфіки різних типів замовників.
- Провести консультації з Антимонопольним комітетом України та Державною аудиторською службою України для мінімізації ризиків оскарження умов договору та запобігання можливим порушенням;
- Провести пілотне тестування типової форми договору на вибраній групі замовників для перевірки її ефективності та зручності застосування на практиці;
- Доопрацювати проект типової форми договору з урахуванням результатів пілотного тестування та отриманого зворотного зв'язку від замовників;
- Підготувати інструкції і методичні рекомендації для замовників щодо правильного застосування типового договору.
- Запровадити механізм періодичного оновлення типового договору на основі аналізу практичного досвіду, змін у законодавстві та розвитку ринку.

Кваліфікаційні критерії УО

Кваліфікаційні критерії УО — сукупність обов’язкових вимог до знань, навичок, досвіду, доброчесності та ресурсної спроможності особи/постачальника послуг, що виконує функції організації та проведення процедур публічних закупівель. Критерії підтверджуються документально (сертифікатами, реєстрами, довідками, витягами з ЕСЗ тощо) та є підставою для допуску до виконання функцій УО.

Чітке визначення критеріїв перетворює доступ до ролі УО з декларативного на верифікований і прогнозований та безпосередньо знижує ризики якості, строків і комплаєнсу.

Мета встановлення кваліфікаційних вимог - це уніфікувати вимоги до професійності та доброчесності УО незалежно від моделі залучення; забезпечити належну якість послуг і керованість ризиків (правових, фінансових, репутаційних); зробити ринок прозорим і конкурентним, зменшити поле для дискримінаційних/надмірних вимог; полегшити перевірку і прийняття рішень замовниками (єдині форми доказів, відкриті реєстри).

Поточна ситуація в Україні

В Україні діє професійний стандарт «Фахівець з публічних закупівель», затверджений наказом Мінекономіки від 14.09.2023 № 13580 та введений у дію з 25.09.2023. Він задає каркас професіоналізації через визначення рівнів кваліфікації у відповідності до Національної рамки кваліфікацій, містить вимоги до професійної кваліфікації та опис трудових функцій, що охоплюють стратегію закупівель, планування, організацію процедур/участь у них, договірну роботу, аналітику та врегулювання спорів. Водночас уніфікованої, централізовано затвердженої системи кваліфікаційних критеріїв саме для закупівлі послуг УО нині немає.

Тож при розробленні кваліфікаційних критеріїв, для закупівлі послуг УО з організації та проведенні закупівель, варто керуватися принципами, які конвертуються у стандартизовані критерії та відповідне документальне підтвердження, а саме:

об’єктивність і відтворюваність: вимоги повинні бути вимірюваними, зрозумілими та перевірятися за єдиними джерелами;

пропорційність: рівень вимог повинен відповідати складності та обсягу закупівель замовника;

недискримінаційність: не може бути встановлено надмірних вимог та повинні визнаватися еквівалентні докази;

прозорість: має бути створена публічна база переліків прийнятних доказів, джерел перевірки, шаблонів довідок;

етичність і комплаєнс: мають бути встановлені вимоги до доброчесності, відсутності конфлікту інтересів і відсутності негативної історії.

Враховуючи наведені принципи, кваліфікаційні критерії можуть охоплювати нижче зазначені компоненти, кожен із яких відповідає на два запитання: що саме перевіряється та як це обґрунтовується доказами.

Насамперед оцінюються *освіта й базова підготовка*, а саме наявність профільної вищої освіти або спеціалізованих курсів, що забезпечують актуальне знання законодавства про публічні закупівлі. Це підтверджується дипломами, свідоцтвами та програмами навчання з акцентом на релевантність і давність підготовки. Далі йде *сертифікація/атестація* (якщо передбачена). Чинний сертифікат або складений іспит створюють стандартизований, зіставний рівень входу і підтверджуються витягами з відповідних реєстрів. *Досвід* вимірюється кількісно та якісно — зазвичай як участь у визначеному числі процедур/лотів за останні роки, із розподілом за типами процедур (відкриті торги, переговорна, каталог). Доказами можуть бути переліки ІД закупівель, листи-відгуки замовників, договори й акти. Окремо оцінюється *якість історії*. Насамперед фіксується відсутність встановлених порушень, а у разі їх наявності — враховуються тяжкість, повторюваність та спосіб/швидкість усунення (з меншою вагою для добровільно й оперативно виправлених), а також прийнятні значення КРІ конкуренції. Це може бути підтверджено витягами/статистикою з офіційних джерел.

Для **постачальників послуг УО** - юридичних осіб обов'язковим є компонент *команда і спроможність*. В рамках цього компоненту оцінюється наявність ключових експертів із визначеними ролями, план заміщення на пікові періоди, внутрішні регламенти взаємодії. Критично важливою є перевірка *ресурсів та інструментів* — доступ до ЕСЗ і аналітики, надійні та захищені канали комунікації й зберігання даних, можливість забезпечити повну трасованість дій. За потреби вбудовується *страхування професійної відповідальності* з полісом на суму покриття, переліком застрахованих ризиків, виключень і чіткою процедурою врегулювання претензій. Компонент *етики та комплаєнсу* включає декларації відсутності конфлікту інтересів, антикорупційні політики та обов'язкові NDA, а також механізми скринінгу на предмет зв'язків з

потенційними учасниками торгів. Підтримання професійної форми забезпечує **безперервний розвиток (CPD програми підвищення кваліфікації)** — мінімальна річна норма годин із визнаними провайдерами й відстежуваними результатами, що логічно пов'язується з (пере)сертифікацією. Нарешті, можна передбачити **інші спеціальні вимоги** — мовна компетентність або галузеві навички (наприклад, роботи, IT-закупівлі, медичні вироби), які застосовуються лише пропорційно профілю замовника та предмету закупівлі й підтверджуються релевантним портфоліо.

Отже кожна вимога повинна мати чітко описаний доказ і спосіб перевірки інакше критерій перетворюється на формальність.

Вузькі місця запровадження:

- ризик надмірності/дискримінаційності. Завищені пороги досвіду або обов'язкові сертифікації без належного обґрунтування штучно звужують конкуренцію, відсікаючи МСП, нових або регіональних постачальників послуг і підвищуючи вартість послуг;
- формалізм - подаються довідки без реальної верифікації, а «портфоліо» підмінюється досвідом пов'язаних чи третіх осіб. Це ускладнює об'єктивне зіставлення пропозицій і створює підстави для спорів.
- витрати часу замовника на перевірку достовірності доказів. Істотно зростають витрати часу замовника на перевірку достовірності доказів через відсутність уніфікованих форм, відкритих реєстрів і автоматизованих інструментів крос-перевірки (ID закупівель, реєстри сертифікації, даних про моніторинги), що подовжує строки процедур і підвищує ризик помилок.

Необхідні кроки:

- Для запобігання надмірності вимог і спрощення перевірки спроможності УО доцільно ухвалити методичні рекомендації з чітким переліком допустимих критеріїв і підтвердних доказів, орієнтовними мінімальними/максимальними порогами та уніфікованими зразками форм;
- Паралельно варто розгорнути відкриті реєстри сертифікованих УО і агреговані звіти щодо результатів моніторингів та оскаржень щоб замовник міг оперативно підтвердити рівень кваліфікації і якість історії;

- Створення модулю в Prozorro з каталожними, уніфікованими профілями постачальників послуг УО, де вимоги та докази стандартизовані наперед;
- Доцільно розглянути можливість проведення закупівель послуг з організації та проведення закупівель УО через Prozorro Market;
- Попереднє узгодження підходів із АМКУ та ДАСУ, аби уникнути дискримінаційних або спірних практик під час відбору та оцінювання;
- Передбачення щорічного перегляду вимог і порогів з урахуванням зміни ринку, практики контролю та оновлень законодавства.
-

Висновки

Проведений аналіз підтверджує, що чинна модель покладання функцій УО на штатних працівників не забезпечує потрібного рівня професіоналізації, що особливо помітно у малих замовників: зростає ймовірність процедурних помилок, порушуються строки, знижується конкуренція та передбачуваність витрат. Альтернативна модель — залучення зовнішніх фахівців за договором — створює професійне «ядро» для надпорогових процедур і підвищує якість, прозорість та підзвітність закупівель за рахунок стандартизованих вимог до результату. Водночас допорогові потреби доцільно залишати за внутрішньою відповідальною особою зі штату, що дозволяє оперативно закривати дрібні й нерегулярні закупівлі без перевантаження зовнішніх виконавців і без втрати керованості процесом.

З двох правових варіантів оформлення взаємин із зовнішніми УО практично життєздатним і таким, що узгоджується з курсом на євроінтеграцію, є варіант проведення закупівлі послуг за вимогами Закону: він забезпечує конкуренцію, прозорість і контроль за бюджетними коштами, хоча й потребує більшої методичної готовності замовника. Варіант укладення договорів поза процедурами дає швидкість і гнучкість, але супроводжується зростанням ризиків зловживань, падінням якості через відсутність конкуренції та несумісністю з процесом гармонізації права ЄС, тож може розглядатися лише як тимчасове або виняткове рішення за наявності жорстких запобіжників.

Ключовою умовою успіху альтернативної моделі є не сам «аутсорсинг», а якість вбудованих інструментів управління: сертифікація УО як об'єктивний фільтр компетентності; страхування професійної відповідальності як фінансовий запобіжник наслідків помилок; типовий договір із чіткими SLA/KPI, механікою змін, вимогами до ціноутворення та аудиту; а також уніфіковані кваліфікаційні критерії з прозорими доказами й способами верифікації.

Отже, впровадження альтернативної моделі у форматі «надпорогові — зовнішній професіонал; допорогові — внутрішня відповідальна особа» є збалансованим рішенням, що поєднує професійну якість і оперативність. За умови нормативного підсилення (повноваження на затвердження типового договору, розробка методичних рекомендацій, відкриті реєстри, каталожний модуль постачальників) та поетапного запуску (пілот, корекція, щорічний перегляд вимог) очікуваними результатами стануть менша кількість порушень та оскаржень, вищі показники конкуренції та своєчасності, а також більш передбачувані витрати й зниження адміністративного навантаження на замовників.

Додаток

Огляд практик сертифікації фахівців з публічних закупівель у країнах Європейського Союзу

Фахівці з публічних закупівель потребують спеціальних компетенцій для ефективного виконання своїх обов'язків. У державах-членах ЄС значна увага приділяється забезпеченню високого рівня компетентності закупівельників, які повинні володіти комплексом специфічних знань та навичок – від розуміння правової бази та процедурних вимог до стратегічного планування, аналізу ринку, управління контрактами та застосування інноваційних підходів у закупівлях.

Європейський досвід демонструє різноманітність методів професіоналізації фахівців із закупівель: координаційні навчальні плани, рамки компетенцій, системи сертифікації. Наразі практики сертифікації не є загальнопоширеними чи обов'язковими для країн-членів ЄС, однак в окремих країнах вони успішно функціонують. Для прикладу, нижче наведено особливості розробки та функціонування системи сертифікації фахівців з публічних закупівель у Литві та Хорватії.

Досвід Литви

Уряд Литви схвалив План розвитку професійних компетенцій у сфері державних закупівель, підготовлений Міністерством економіки та інновацій у 2019 році. План передбачав створення навчальних програм для закупівельників, розробку корисних методичних матеріалів і пошук мотиваційних механізмів для підвищення ефективності закупівельних процесів.

До ключових проблем сфери публічних закупівель Литви у той період належали²:

- недостатня професіоналізація сфери публічних закупівель – лише 10% відповідальних осіб працюють виключно з закупівлями, для 70% це не основна діяльність;
- сприйняття закупівель як адміністративного, а не професійного завдання, що знижує якість підготовки технічних специфікацій та критеріїв оцінки;
- відсутність системи сертифікації фахівців із закупівель, яка б забезпечувала єдині стандарти кваліфікації;

²https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/03/improving-lithuania-s-public-procurement-system_e7c649fb/ade66f4c-en.pdf (сторінка 11)

- обмежена спроможність використовувати закупівлі для досягнення стратегічних цілей державної політики;
- проблеми із забезпеченням доброчесності в процесах публічних закупівель.

У Литві сертифікація закупівельників стала обов'язковою з 2022 року та координується Управлінням державних закупівель. Станом на травень 2023 року сертифіковано було 820 фахівців із 1247, які проходили тестування.

На момент запуску сертифікації литовські замовники активно залучали зовнішніх експертів для підготовки тендерної документації через брак кваліфікації штатних фахівців із закупівель. Для того, щоб оцінити довгостроковий ефект від впровадження сертифікації потрібно щоб пройшло декілька років. Запровадження обов'язкової сертифікації щонайменше одного фахівця із закупівель у штаті замовника має у тому числі посилити внутрішню експертизу штатних фахівців.

Досвід Хорватії

У Хорватії діє комплексна система навчання для посадовців у сфері публічних закупівель³. Директорат з питань системи державних закупівель (DPPS) при Міністерстві економіки, інновацій, підприємництва та ремесел (МОЕЕС) запустив загальнонаціональну програму сертифікації фахівців із публічних закупівель для вирішення проблеми недостатньої кваліфікації кадрів.

Така модель сертифікації була запроваджена в Хорватії в рамках їхнього вступу до ЄС⁴. Станом на 2014 рік сертифікати отримали понад 4 400 осіб, а до 2019 р. загальна кількість виданих сертифікатів перевищила 5 000. Законодавство Хорватії не вимагає, щоб сертифікований працівник був штатним працівником замовника-він може залучатися і на контрактній основі як зовнішній консультант. На практиці одні замовники включають сертифікованого фахівця у власний штат, інші – наймають через аутсорсинг чи спеціалізовані консультаційні компанії.

Інформація щодо підходів до сертифікації у Хорватії та Литві наведена у таблиці 4.

³https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Professionalising_Public_Procurement_Workforce.pdf

⁴https://commission.europa.eu/document/download/b75530a6-9f46-47eb-8971-ded0dc77d1b6_en?filename=procurcompeu-ecf_for_pp_en.pdf

Параметр	Хорватія	Литва
Орган, відповідальний за сертифікацію	Директорат з питань системи державних закупівель при Міністерстві економіки, інновацій, підприємництва та ремесел (DPPS)	Міністерство економіки та інновацій (MoEI) та Управління державних закупівель (RPO)
Рік запуску	2012	2022
Рівні сертифікації	Один рівень	Один рівень
Необхідність складання іспиту	Так	Так
Обов'язкове навчання перед іспитом	Так	Ні
Необхідність сертифікації для роботи в сфері публічних закупівель	Щонайменше 1 сертифікований фахівець у тендерному комітеті для надпорогових процедур (26000 € для товарів і послуг, 66000 € для робіт)	Щонайменше 1 сертифікований фахівець у тендерному комітеті для організацій із закупівлями понад 175 000 € на рік
Зміст іспиту	50 запитань (135 хвилин)	50 запитань (120 хвилин)
Умови отримання сертифіката	70% правильних відповідей (35 із 50)	80% правильних відповідей (40 з 50)
Термін дії	3 роки	5 років
Продовження сертифікації	32-годинний навчальний курс	Повторний іспит
Доступність сертифікації	Платно	Платно ⁵

Таблиця 4. Сертифікація фахівців з публічних закупівель у Хорватії та Литві.

⁵https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/public-procurement-in-lithuania_e1cefa01/aa1b196c-en.pdf (сторінка 73)