

## Особливості залучення суб'єктів консалтингової діяльності до реалізації проєктів у публічному секторі

*Устименко Володимир Анатолійович<sup>1</sup>*

Опубліковано	Секція	УДК
14.08.2023	Право	346.2

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.8272007>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

**Анотація.** Статтю присвячено встановленню особливостей залучення незалежних консультантів до реалізації публічних проєктів в Україні. Доведено, що залучення суб'єктів консалтингової діяльності до реалізації проєктів у публічному секторі може відбуватися на національному та наднаціональному рівнях. Досліджено особливості проведення процедур закупівлі консалтингових послуг, зокрема принципи відбору переможця для реалізації проєктів, що фінансуються міжнародними інституціями (Групою Світового банку, Європейським банком реконструкції та розвитку, Чорноморським банком торгівлі та розвитку).

З'ясовано, що до консультантів висуваються вимоги щодо: наявності досвіду надання консалтингових послуг для реалізації подібних проєктів, наявності певної кваліфікації, володіння мовами, дотримання загальних вимог (наприклад, щодо запобігання конфлікту інтересів). Висвітлена проблематика здійснення контролю за діяльністю консультанта під час виконання публічного проєкту.

**Ключові слова:** господарська діяльність, консалтинг, консалтингова діяльність, суб'єкт консалтингової діяльності, міжнародні організації, публічний сектор економіки, публічні закупівлі, конкурсна процедура, ризик.

### Specifics of engagement of the consulting activity subjects for implementation of public sector projects

**Abstract.** The article is devoted to determination of the procedure and specifics of engagement of the independent consultants in public sector projects in Ukraine. It is proved that subjects of consulting activity might be involved in public sector projects at the national and supranational levels.

The author considers specifics of procurement procedures in respect of the consulting services governed by the local regulations of certain international organizations, namely, the World Bank Group, the European Bank for Reconstruction and Development and the Black Sea Bank for Trade and Development. As a rule, the consulting services are procured based on the competitive procurement procedures (one-stage or two-stages procedure – the latter includes prequalification and short-listing of the participants). However, in exceptional cases, individual consultant might be selected without application of the competitive procedure.

<sup>1</sup> Устименко Володимир Анатолійович, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, член-кореспондент НАН України, член-кореспондент НАПрН України, директор державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова Національної академії наук України», <https://orcid.org/0000-0002-1094-422X>

In particular, the author put an emphasis on critical importance of identification of clear requirements to the participants. In particular, the potential consultants might be required to provide certifications and/or information confirming the following: experience in providing consulting services for implementation of the similar projects, certain qualifications (education), knowledge of languages, compliance with general requirements stated by regulations (for example, prevention of the conflicts of interest).

In addition, the principles for winner selection of the competitive procurement procedure are being studied based on local documents of the international organizations. The author focuses attention on necessity of thorough monitoring and control over the consultant's activities during the implementation of a public project.

**Keywords:** economic activity, consulting, consulting activity, subject of consulting activity, international organizations, public sector of economy, public procurement, selection procedure, risk.

### Вступ

*Постановка проблеми.* З моменту повномасштабного вторгнення Російської Федерації виконання нашою країною соціальних та економічних, військових та гуманітарних проектів без надання різноманітної допомоги від наших партнерів в особі провідних країн цивілізованого світу неможлива. Державний бюджет України за рахунок податків і інших обов'язкових платежів, що збираються в країні, забезпечує лише половину витрат. І практично всі вони ідуть на забезпечення обороноздатності нашої вітчизни. Наші закордонні партнери кошти надають на реалізацію різноманітних проектів, здійснення реформ суспільства.

Суб'єкти консалтингової діяльності активно залучаються до проектів, спрямованих на відновлення та сприяння економічному розвитку України та підтримку впровадження загальнонаціональних реформ. Дослідження консалтингової діяльності у публічному секторі є також надзвичайно актуальним, оскільки міжнародні організації, як правило, вимагають залучення консультантів під час реалізації масштабних та складних публічних проектів. Таким чином, проблематика порядку здійснення та особливостей відбору суб'єктів консалтингової діяльності для впровадження проектів у публічному секторі потребує окремого вивчення.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблематику здійснення консалтингової діяльності досліджували такі науковці, як: І. Безпалько, О. Марченко, М. Васильків, О. Охріменко, О. Фінагіна, Р. Гордієнко, О. Сукманова, Г. Шаркова та інші. Окремі питання відбору зовнішніх консультантів аналізувалися у роботах вчених: Л. Довгань, О. Непомнящий, І. Спільник тощо. Однак, порядок та особливості залучення суб'єктів консалтингової діяльності до реалізації публічних проектів, зокрема в умовах війни, залишається малодослідженими у науковій літературі, що й зумовило потребу у здійсненні цього дослідження.

*Метою статті* встановлення особливостей залучення суб'єктів консалтингової діяльності до надання консалтингових послуг у публічному секторі з урахуванням найкращих міжнародних практик.

### Результати

Дослідження практики реалізації в Україні різноманітних проектів дозволяє акцентувати увагу на тому, що залучення зовнішніх консультантів до реалізації проектів у публічному секторі може відбуватися на національному та наднаціональному рівнях. На національному рівні незалежні консультанти відбираються шляхом проведення процедур закупівель суб'єктами владних повноважень з урахуванням законодавства про здійснення публічних закупівель,

запобігання корупції та розвитку добросовісної конкуренції. Наднаціональний рівень передбачає залучення суб'єктів консалтингової діяльності шляхом проведення тендерів (закупівель) міжнародними організаціями, які фінансують проведення певного проекту в Україні. У такому випадку консалтингова підтримка необхідна для успішного виконання відповідного проекту. Варто підкреслити, що зовнішні консультанти активно залучаються міжнародними донорами до реалізації найрізноманітніших проектів у публічній сфері – від підтримки впровадження реформ національного масштабу до цільового консультування виконавців проектів у різних сферах діяльності (інфраструктурних, проектів публічно-приватного партнерства тощо).

У Керівництві з закупівель Групи Світового банку щодо порядку оцінки заявок та пропозицій консалтингові послуги визначаються як послуги професійного консультаційного характеру, що можуть включати в себе надання експертних або стратегічних порад, послуги щодо управління проектами та навіть послуги щодо проведення навчальних заходів [1, с. 3]. Залучення зовнішніх консультантів до реалізації проектів у публічній сфері може стати предметом обґрунтованої критики з боку суспільства. Одним із основним аргументів проти залучення консультантів виступає висока вартість консалтингових послуг та відповідно недоцільність їхнього фінансування виключно за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів. Саме тому випадки залучення консультантів суб'єктами владних повноважень до проектів у публічному секторі є доволі поодинокими та, як правило, стосуються реалізації невеликих за обсягом проектів, що не потребують значного фінансування. Натомість консультанти активно залучаються міжнародними інституціями, якщо консалтингові послуги є об'єктивно необхідними для виконання певного проекту.

З метою організації відбору консультанта суб'єкти владних повноважень оприлюднюють інформацію про мету та опис проекту, обсяг послуг консультанта та строки надання таких послуг, порядок проведення відбору, вимоги до консультанта, а також строки для подання запитів та пропозицій на своєму офіційному сайті. Такий відбір, як правило, здійснюється відповідно до внутрішніх документів (регламентів, політик закупівлі тощо) міжнародної організації, яка надає фінансування, а договір про надання консалтингових послуг укладається безпосередньо між такою організацією та консультантом. У таких правовідносинах суб'єкт владних повноважень виступає зацікавленою особою у реалізації проекту та виконує інформаційну (поширення інформації про відбір консультанта) та комунікаційну (надання актуальних вихідних даних) функції під час виконання проекту.

Ключовим елементом відбору консультанта, який прямо впливає на можливість успішного виконання проекту (надання якісних консалтингових послуг) та задоволення інтересів всіх зацікавлених осіб, є встановлення чітких та детальних вимог до консультанта. Аналізуючи запити про відбір консультантів для реалізації публічних проектів, можна виділити умови, що висуваються до консультанта, а саме щодо:

- 1) наявності досвіду реалізації подібних проектів;
- 2) наявності відповідної кваліфікації (освіти);
- 3) вільного володіння мовами (наприклад, українською та англійською) для спрощення процесів комунікації між зацікавленими особами, підготовки двомовних документів – у разі потреби;
- 4) дотримання вимог, передбачених внутрішніми актами міжнародних організацій (зокрема, щодо відсутності конфлікту інтересів).

Так, наприклад, Міністерство енергетики України за підтримки Міжнародного банку реконструкції та розвитку оголосило про намір залучити консультаційні послуги

для реалізації проєкту у сфері електроенергетики. Відповідний проєкт був спрямований на впровадження сучасних європейських та міжнародних стандартів для розвитку «розумних мереж». Правила відбору передбачали, що суб'єкт консалтингової діяльності повинен відповідати таким вимогам:

- 1) освіта: вища з у сфері електроенергетики, електроніки або за спорідненими науками;
- 2) досвід роботи в сфері електроенергетики щонайменше 3 роки;
- 3) досвід виконання робіт або послуг з гармонізації національних стандартів до міжнародних та/або європейських стандартів;
- 4) досвід підготовки та реалізації проєктів з розвитку «розумних мереж», наявність публікацій (статей) у наукових, науково-популярних, практично-популярних виданнях щодо розвитку «розумних мереж» та/або впровадження стандартів задля забезпечення розвитку «розумних мереж»;
- 5) досвід підготовки програмних документів, зокрема, планів заходів та дорожніх карт;
- 6) вільне володіння українською (знання англійської вважається перевагою) [2].

Під час відбору консультанта з публічних закупівель у рамках проєкту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» Міністерство охорони здоров'я України встановило не тільки мінімальні кваліфікаційні вимоги до консультанта (щодо наявності освіти, певного досвіду роботи), а й умови щодо його кваліфікації. Зокрема, вони включали: досвід проведення закупівель за правилами міжнародних фінансових організацій у центральних органах виконавчої влади; досвід проведення закупівель у медичній або соціальній сферах; досвід роботи у електронній системі публічних закупівель Прозорро; практичний досвід проведення моніторингу виконання контрактів [3]. Відповідні вимоги вважалися такими, що підтверджують відповідність кваліфікації консультанта специфіці конкретного завдання, тому сприймаються як перевага.

Аналіз повідомлень про залучення консультантів підтверджує, що органи державної влади дозволяють надавати підтвердження компетентності консультанта у різний спосіб, зокрема шляхом посилання на публічно підтверджену та доступну інформацію або шляхом надання копій документів, що засвідчують відповідну кваліфікацію. Кандидати мають право надавати додатково будь-які інші документи та інформацію, що може підтвердити компетентність консультанта для реалізації конкретного проєкту [4]. Міжнародні організації також доволі гнучко підходять до порядку та способів підтвердження компетентності консультанта, однак у деяких випадках можуть встановити особливості такого підтвердження (наприклад, обмежити кількість сторінок тендерної пропозиції, визначити чітку форму до подання CV консультанта).

Керівні принципи відбору консультантів позичальників Групи Світового банку передбачають, що консультант-переможець повинен:

- 1) відповідати мінімальним кваліфікаційним вимогам, що передбачаються правилами виконання конкретного консалтингового проєкту;
- 2) мати найкращу кваліфікацію серед учасників закупівлі;
- 3) бути повністю здатним виконати завдання, що передбачаються описом проєкту. При цьому, спроможність консультанта щодо реалізації консалтингового проєкту оцінюється на основі його академічної підготовки, наявного досвіду, а також (за потреби) знань локальних особливостей, таких як місцева мова, культура, адміністративна система тощо [5, с. 31].

Європейський банк реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР) встановив особливості та принципи закупівлі консалтингових послуг у Політиці корпоративних

закупівель ЄБРР. Зокрема, відбір суб'єкта консалтингової діяльності повинен здійснюватися на основі:

- 1) застосування прозорих, чесних та відкритих практик закупівлі;
- 2) забезпечення відсутності дискримінації під час вибору консультанта;
- 3) забезпечення співвідношення ціни та якості послуги;
- 4) забезпечення якості результатів;
- 5) договірної захисту інтересів сторін;
- 6) гарантування своєчасного надання послуг [6, с. 2].

Відбір консультантів для реалізації проєктів позичальників Групи Світового банку передбачає дотримання вимог щодо: уникнення конфлікту інтересів та несправедливої конкурентної переваги одного із учасників, проведення оцінки придатності консультантів щодо надання відповідної послуги та особливостей участі у закупівлях об'єднань консультантів (субконтракторів) [5, с. 3–4].

Варто зауважити, що компанії, що входять до Групи Світового банку зобов'язані проводити попередню перевірку учасників закупівель, зокрема щодо того, чи не були відповідні учасники включені до списку осіб, які не мають права участі у таких закупівлях, або були відсторонені [7, с. 8]. Окремим елементом перевірки наразі може виступати перевірка щодо застосування санкцій до консультанта (зокрема, накладених у зв'язку із військовою агресією РФ проти України), а також ділової репутації відповідного консультанта. Доцільно під час відбору консультанта на національному рівні органами державної влади проводити перевірку консультанта на предмет наявності зв'язків з особами, які пов'язані з державою-агресором. Особливості такої перевірки можуть бути предметом окремого наукового дослідження.

Політика корпоративних закупівель ЄБРР визначає спеціальний порядок та обмеження щодо закупівлі консалтингових послуг, порівняно з іншими видами послуг. Згідно з цією політикою консалтингові послуги можуть закуповуватися ЄБРР шляхом застосування однієї з таких процедур:

- 1) прямого відбору консультанта – за умови, що ціна договору на надання консультаційних послуг становить менше 75 000 євро;
- 2) одноетапного відкритого конкурсного відбору – якщо вартість договору на надання консультаційних послуг становить або перевищує 75 000 євро, ЄБРР публікує оголошення про закупівлю на сайті та/або на електронному порталі закупівель. Таке повідомлення про закупівлю повинно містити обсяг, методологію, завдання проєкту та критерії оцінки кандидатів для проведення відбору та укладення договору про надання консалтингових послуг;
- 3) двоетапного відкритого конкурсного відбору – ця процедура може застосовуватися, якщо предмет консалтингової послуги є доволі специфічним. При цьому банк може визначити завдання консалтингового проєкту, однак у зв'язку із відсутністю спеціальної кваліфікації у працівників не може розробити порядок реалізації такого проєкту (наприклад, складнощі можуть виникати із визначенням конкретних етапів проєкту або підходу до виконання окремих завдань). У такому випадку банк оприлюднює оголошення про закупівлю, яке повинно містити завдання консалтингового проєкту та критерії відбору консультантів. На основі оцінки відповідності зазначеним критеріям ЄБРР відбирає від трьох до шести консультантів із обґрунтуванням підстав відбору саме цих осіб. Відповідні консультанти, що були відбрані, мають право подати тендерні пропозиції із описом обсягу та методології виконання проєкту. Рішення щодо відбору переможця тендеру приймається банком на основі аналізу поданих тендерних пропозицій [6, с. 4].

У виняткових випадках ЄБРР має право залучити конкретного консультанта без проведення конкурсних процедур закупівлі послуг, зокрема якщо:

- 1) консультант має унікальну кваліфікацію або досвід;
- 2) консультант був залучений до попередніх етапів реалізації проекту, при цьому банк визначив, що безперервність надання послуг є необхідною, і жодних переваг не буде отримано від дотримання конкурентних процедур закупівлі консалтингових послуг;
- 3) необхідно розширити обсяг консалтингового завдання, зокрема надання додаткових послуг консультантом у межах одного проекту [6, с. 5].

Слід зауважити, що оцінка консультантів, як правило, базується на технічних міркуваннях, включаючи інформацію про досвід виконання подібних завдань, досвід здійснення діяльності у певному регіоні, кваліфікацію ключових експертів, що безпосередньо надаватимуть послугу, якість методології та план виконання проекту, а також вартість відповідних консалтингових послуг [6, с. 4].

ЄБРР щорічно оприлюднює інформацію про укладені договори про надання консультаційних послуг. Відповідна інформація розміщується на офіційному веб-сайті ЄБРР та містить такі дані: назва проекту, ціна договору, найменування консультанта, статус відбору консультанта (переможець тендеру та особи, які пройшли прекваліфікацію), держава резидентства консультанта [6, с. 6]. Слід зауважити, що у 2022 році консультанти залучалися для надання різноманітних послуг: від розробки нормативно-правового регулювання щодо фінансових інструментів до впровадження інфраструктурних проектів та проектів зеленої енергетики [8].

Окремої уваги заслуговує проблема контролю над діяльністю консультанта для мінімізації ризиків надання консалтингових послуг неналежної якості, незважаючи на застосування чіткої процедури відбору. Так, на якість послуги можуть суттєво вплинути наявність великої кількості завдань, що виконуються консультантом для різних клієнтів, часті звернення до замовника з проханням заміни ключових експертів та, як наслідок, продовження строку виконання проекту. Для уникнення такої ситуації міжнародні організації детально регламентують порядок взаємодії та здійснення нагляду за діяльністю консультанта у межах проекту у внутрішніх актах та договорі про надання консалтингових послуг. Зокрема, як правило, консультант повинен подавати регулярні та фінальні звіти щодо надання консалтингової послуги, а для здійснення нагляду за діяльністю консультанта призначається окрема особа (керівник проекту). Такий керівник є працівником міжнародної організації, та на щоденній основі відповідає за забезпечення ефективного управління проектом.

Іноді для координації роботи консультанта та інших зацікавлених сторін залучаються інші уповноважені особи. Наприклад, Керівництво з закупівель Групи Світового банку щодо практики укладення договорів передбачає обов'язок позичальника коштів щодо забезпечення контролю за діяльністю консультанта, зокрема шляхом призначення уповноваженої особи з відповідною кваліфікацією, управлінським досвідом та повноваженнями. Така особа покликана забезпечити контроль за виконанням консалтингового проекту. У разі реалізації великих та складних проектів позичальником може бути сформований керівний комітет, що складається з представників позичальника та консультанта. У разі надання консалтингової послуги неналежної якості позичальник має право не приймати (не затверджувати) звіти та/або інші документи, надані консультантом, якщо вони не відповідають вимогам проекту [9, с. 82].

У випадку порушення консультантом своїх обов'язків, Світовий банк має право застосувати до нього заходи впливу, зокрема у разі виявлення ознак шахрайства або корупції щодо проекту, який реалізується за підтримки банку. Внутрішні документи

міжнародних інституцій детально регламентують заборонені практики під час здійснення закупівель та реалізації консалтингового проекту. Зокрема, Процедури та правила закупівлі Чорноморського банку торгівлі та розвитку передбачають обов'язок банку відхилити пропозицію про присудження, якщо банк встановить, що консультант брав участь у відмиванні грошей, фінансуванні тероризму або ухиленні від сплати податків під час конкурентної боротьби за присудження відповідного контракту [10, с. 6].

### Висновки

Проведене у цій науковій роботі дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

- суб'єкти консалтингової діяльності залучаються до впровадження публічних проєктів на національному (шляхом проведення публічних закупівель органами державної влади) та наднаціональному (відбір консультантів міжнародними організаціями) рівнях;
- залучення консультантів на національному рівні повинно здійснюватися з урахуванням балансу інтересів зацікавлених сторін та задоволення потреб громади, а також на основі ефективного та доцільного використання бюджетних коштів;
- порядок та особливості залучення незалежних консультантів регулюються локальними актами міжнародних організацій.
- під час планування та організації відбору замовником мають бути встановлені чіткі вимоги до консультанта, що дозволить залучити належного консультанта до виконання проєкту.
- оптимальними вимогами до консультанта є наступні:
  - а) наявність досвіду реалізації аналогічних проєктів;
  - б) наявність відповідної кваліфікації;
  - в) вільне володіння мовами;
  - г) дотримання загальних вимог, передбачених внутрішніми документами міжнародних організацій.

### Список використаних джерел

1. The World Bank (2023). Evaluating Bids and Proposals Including Use of Rated Criteria for Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/61a81c4c9c79428afa613f076fa8bb2e-0290032023/original/Evaluating-Bids-and-Proposals-with-Rated-Criteria.pdf>.
2. Міністерство енергетики України. Запит на подання висловлень про зацікавленість (консультаційні послуги – відбір індивідуальних консультантів). Другий проєкт з передачі електроенергії компонент з «Підвищення інституційного потенціалу Міненерго для впровадження реформ». URL: <https://mev.gov.ua/sites/default/files/2023-02/REOI-Smart-Grids-Standards-17-02-23.docx>.
3. Міністерство охорони здоров'я України. Запит на подання висловлень про зацікавленість (консультаційні послуги – відбір індивідуальних консультантів). Проєкт «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей». URL: <https://gurt.org.ua/vacancies/70222/>.
4. Міністерство фінансів України. Запит на надання висловлень зацікавленості (консультаційні послуги, індивідуальний консультант). Проєкт зміцнення управління державними ресурсами № P161586. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/MF-IC-7 REOI.pdf>.

5. The World Bank (2004). Guidelines: Selection and Employment of Consultant by World Bank Borrowers. <https://documents1.worldbank.org/curated/ar/221511468140041910/pdf/956620PUB0Box30C00ConGuid0100060ev1.pdf>.
6. EBRD (2017). Corporate Procurement Policy. <https://www.ebrd.com/work-with-us/procurement/policies-and-rules.html>.
7. The World Bank (2018). A beginner's guide for Borrowers Procurement under World Bank Investment Project Financing. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/684421525277630551-0290022018/original/BeginnersGuidetoIPFProcurementforborrowers.pdf>.
8. EBRD. Publication of Consultancy Contracts Awarded Covering Period 1 January 2022 - 31 December 2022. <https://www.ebrd.com/cc-list-22.pdf>.
9. The World Bank (2018). Contract Management Practice. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/277011537214902995-0290022018/original/ProcurementContractManagementGuidance.pdf>.
10. The Black Sea Trade and Development Bank (2022). Procurement Principles and Rules. [https://www.bstadb.org/Procurement\\_Principles.pdf](https://www.bstadb.org/Procurement_Principles.pdf).