



**ХАЙМЕ РОДРИГЕС-АРАНА МУНЬОС,**  
профессор-директор Исследовательской группы по глобальному публичному праву  
Университета Ла-Корунья (Испания), президент Иbero-американского форума  
по административному праву, генеральный координатор Иbero-американской сети  
публичных закупок  
jaime.rodriquez-arana.munoz@udc.es

## ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ В ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПКАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА<sup>1</sup>

**Аннотация.** Профессионализация государственной службы является одной из важнейших предпосылок для преемственности политики и, что более важно, для укрепления демократии. Одной из сфер, требующей особого внимания к профессионализации сотрудников, является сфера государственных закупок. Закупочная деятельность, осуществляемая разными государственными органами, заключается в предложении гражданам при поддержке частных компаний наилучших товаров, инфраструктуры и государственных услуг. Во-первых, потому, что такая деятельность обычно не может осуществляться непосредственно самим государственным аппаратом в надлежащих условиях. Во-вторых, потому, что таким образом общество вовлекается в функцию обслуживания общих интересов, которые не являются исключительными для государственного аппарата и не касаются только его. По этой причине профессионализация закупок должна осуществляться не только государственными органами, но и в большей степени теми, кто управляет частными компаниями, особенно отделами закупок.

**Ключевые слова:** государственные закупки, государственные услуги, профессионализм, Европейский союз, общественные интересы.

**Для цитирования:** Хайме Родригес-Арана Муньос. Профессионализация в публичных закупках Европейского союза // Закупки и право. 2025. № 2. С. 76–87. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2025-2-9>

**JAIME RODRIGUEZ-ARANA MUNOZ,**  
Professor-Director of the Global Public Law Research Group of the University of a Coruña  
(Spain), President of the Iberoamerican Forum on Administrative Law, General Coordinator  
of the Iberoamerican Public Procurement Network  
jaime.rodriquez-arana.munoz@udc.es

## PROFESSIONALISATION IN PUBLIC PROCUREMENT OF THE EUROPEAN UNION

**Abstract.** Professionalization of public service is one of the most important prerequisites for policy continuity and, more importantly, for strengthening democracy. One of the areas that requires special attention to the professionalization of employees is the field of public procurement. Procurement activities carried out by various government agencies consist in offering citizens, with the support of private companies, the best goods, infrastructure and public services. Firstly, because such activities usually cannot be carried out directly by the state apparatus itself in proper conditions. Secondly, because in this way society is involved in the function of serving common interests that are not exclusive to the state apparatus and do not concern it alone. For this reason, procurement professionalization should be carried out not only by government agencies, but also, to a greater extent, by those who manage private companies, especially procurement departments.

**Keywords:** public procurement, public services, professionalism, European Union, public interests.

**For citation:** Jaime Rodriguez-Arana Munoz. Professionalisation in public procurement of the European Union // Procurement and Law. 2025. No. 2. P. 76–87. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2025-2-9>

<sup>1</sup> Источник с оригинальной версией настоящей статьи (на английском языке) см.: Jaime Rodriguez-Arana Munoz. Professionalisation in public procurement // Public procurement law around the world: collection of articles / ed. by K. Kichik and G. Mordokhov; Procurement Law Center of MSU. Vol. II. M.: Yustitsinform, 2022. P. 815–841.

Перевод настоящей статьи с английского языка на русский выполнили Арина Жуковская и Диана Гулиева, эксперты НОЦ МГУ имени М.В. Ломоносова «Публичные закупки и право».

## I. Введение<sup>2</sup>

Профессионализация государственного управления является одним из наиболее важных аспектов его реформирования и модернизации, поскольку наличие квалифицированных сотрудников, которые поступают на службу на основе квалификации, заслуг и способностей, является, как можно наблюдать на практике, гарантией объективности и эффективности деятельности госсектора. В странах, внедривших комплексные развивающиеся системы профессионализации, гарантирующие трудоустройство и продвижение по службе на основе заслуг, способностей и профессиональной пригодности, созданы наилучшие условия для реализации государственной политики, направленной на улучшение благосостояния граждан.

На протяжении десятилетий многие государства стремились повысить уровень профессионализации сотрудников государственного аппарата. В некоторых случаях доступ к государственной службе зависел от прохождения программ отбора, которая включала в себя обучение. В других случаях люди, уже будучи государственными служащими, обучались определенным функциям. Речь идет о специальных программах обучения для управленческого персонала, персонала финансово-экономических органов, а также персонала, отвечающего за управление в сфере государственных закупок.

В настоящее время, когда система публичных закупок, из-за ее связи с социальными, экологическими и антикоррупционными целями, выходит за рамки простой административно-правовой категории и становится важным инструментом государственной политики, навыки, необходимые тем, кто работает в этой области, являются не просто техническими, а включают в себя знания и опыт, которые требуют уникальных процессов обучения и отбора. Ключом к обеспечению надлежащего функционирования системы закупок являются принятие и приверженность ценностям социального и демократического государства, подчиняющегося верховенству закона, гарантия высоких стандартов общественной этики и твердой уверенности в том, что товары, услуги и инфраструктура, предоставляемые обществу, улучшают условия жизни их пользователей.

Действительно, этический аспект в этой области особенно важен, поскольку во многих странах, в том числе в Европейском союзе, государственные закупки являются одной из основных сфер, подверженных коррупции. Следовательно, руководители и старшие должностные лица, а также весь персонал, занимающийся процедурами закупок, должны быть обучены основным ценностям этики государственной службы. По этой причине конкретные программы и планы по наращиванию потенциала и обучению должны включать модули общественной этики, которые будут направлены на помощь в разрешении основных повседневных дилемм.

<sup>2</sup> Статья основана на исследовании, проведенном по заказу Фонда Конрада Аденауэра по профессионализации государственных закупок в Европейском союзе с особым акцентом на соответствующий опыт Испании.

Как известно, первым международным прецедентом, который указывает на необходимость профессионализации в сфере закупок, является документ Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 2009 г. о добросовестности в сфере государственных закупок. ОЭСР считает, что работу в сфере государственных закупок следует рассматривать как стратегическую профессию, которая играет центральную роль в предотвращении ненадлежащего управления и минимизации возможной коррупции при использовании государственных средств. По этой причине повышение профессионализма лиц, ответственных за закупки, с помощью профессиональных и этических стандартов, как указано в отчете Испанского органа по регулированию и надзору за государственными закупками за декабрь 2009 г., является ключевым не только в качестве административной функции, но для достижения подлинной честности.

Более того, на европейском уровне Директива 2014/24/ЕС от 26 февраля 2014 г., в том случае, когда речь идет о комплексных закупках, обращается к необходимости улучшения и повышения профессионального уровня управления закупками, чтобы при работе с большими объемами эти методы могли способствовать обеспечению конкуренции. В этом отношении, как подчеркивается в Директиве, более эффективное руководство, информационное обеспечение и помощькупающим органам и экономическим агентам в значительной степени способствуют оптимизации закупок благодаря лучшим знаниям, большей правовой определенности и профессионализации закупок.

Рекомендация ОЭСР по публичным закупкам от 2015 г., о чем дополнительно будет сказано ниже, призывает государства-члены обеспечить, чтобы должностные лица, занимающиеся закупками, соответствовали высоким профессиональным стандартам честности, технических знаний и возможностей реализации, предоставляя специалистам по государственным закупкам привлекательные, конкурентоспособные условия карьерного роста, основанные на заслугах, обеспечении защиты от политического вмешательства в процедуру государственных закупок и продвижении национальных и международных передовых практик для карьерного роста. Кроме того, ОЭСР настоятельно призывает своих членов поощрять создание совместных программ с такими организациями, как университеты, аналитические штабы или политические центры, для повышения квалификации персонала по государственным закупкам.

Фактически ОЭСР в 2009 г. и ЕС в 2017 г. на основании Рекомендации Европейской комиссии рекомендовала государствам осуществлять комплексные проекты профессионализации в сфере государственных закупок, уделяя особое внимание подготовке специалистов, обладающих знаниями, навыками и опытом, для того, чтобы изучить то, что сейчас известно как стратегические закупки, в рамках разумного, устойчивого и всестороннего экономического роста.

Наконец, 15 февраля 2020 г. Европейский экономический и социальный комитет опубликовал Заключение с анализом Европейской рекомендации 2017 г., в котором указано, что необходимо двигаться в направлении

высокой степени профессионализации услуг в сфере закупок и четкого признания приобретенных квалификаций, реализуя общеевропейскую систему технических навыков и навыков сфере информационных технологий.

Действующий в Испании Закон о закупках в государственном секторе от 8 ноября 2017 г. содержит два кратких замечания о профессионализации (ст. 334 о национальной стратегии закупок). Национальная стратегия закупок включает содействие профессионализации посредством проведения мероприятий по обучению персонала государственного сектора, особенно в организациях, не имеющих специализированного персонала.

В сфере государственных закупок осуществляется также и электронное управление. Оно должно разрабатываться таким образом, чтобы гарантировать принципы, характерные для этой области: равенство, недискриминационный доступ, прозрачность, гласность, конкуренцию, эффективность. Следовательно, государственные служащие, обученные электронной обработке закупочной документации, имеют решающее значение для надлежащего управления закупками, прежде всего когда решения, принимаемые на протяжении всей процедуры и при ее исполнении, отражают эти принципы.

## **II. Публичные закупки: инструмент государственной политики**

Государственная политика — это задачи или обязанности, выполняемые государственными органами, направленные на улучшение условий жизни граждан в той или иной форме с помощью различных доступных методов. В условиях демократии правительство «народа» работает «для народа», служит общим интересам.

Закупочная деятельность, осуществляемая разными государственными органами, заключается в предложении гражданам при поддержке частных компаний наилучших товаров, инфраструктуры и государственных услуг. Во-первых, потому, что такая деятельность обычно не может осуществляться непосредственно самим государственным аппаратом в надлежащих условиях и, во-вторых, потому, что таким образом общество вовлекается в функцию обслуживания общих интересов, которые не являются исключительными для государственного аппарата и не касаются только его. По этой причине профессионализация закупок должна осуществляться не только государственными органами, но и в большей степени теми, кто управляет частными компаниями, особенно отделами закупок.

В этом контексте следует подчеркнуть, что государственные органы, нанимая частные компании для выполнения работ или оказания услуг, имеют особое правовое положение, которое предоставляет им ряд полномочий, оправданных только в той мере, в какой они осуществляются для обеспечения публичных интересов. Следовательно, посредством закупок в государственном секторе возможно и желательно, чтобы теперь так называемые закупающие органы эффективно гарантировали, что этот способ предоставления услуг или выполнения общественных работ осуществлялся на

основе принципов объективного обслуживания общественных интересов.

Действительно, таким образом государственный орган может включить в спецификации контрактов такие важные социальные обязательства, как защита окружающей среды, запрет детского труда или принципы справедливой торговли, борьбы с дискриминацией и коррупцией. Очевидно, что для этого необходимы менеджеры по закупкам как в государственном секторе, так и в компании, которые осознают важность этих целей государственной политики.

В Директиве 2004/18/ЕС Европейского парламента и Совета от 31 марта 2004 г. о координации процедур заключения контрактов на выполнение общественных работ, на государственные поставки и оказание государственных услуг говорится, что необходимо определить, «каким образом закупающие органы могут внести свой вклад в защиту окружающей среды и содействие устойчивому развитию». Другими словами, при заключении контракта государственный аппарат в силу своей приверженности объективному служению общим интересам должен способствовать материальному воплощению в повседневной жизни ценностей социального и демократического государства, подчиняющегося верховенству закона, включая защиту окружающей среды и содействие устойчивому развитию.

В этом контексте закупки как инструмент государственной политики должны способствовать большей гуманизации общества, насколько это возможно, для того чтобы разработать контрактную систему таким образом, чтобы центральное место было уделено человеческому достоинству. Необходимо, чтобы мы начали работать в этом направлении, например установив фискальные стимулы для самых разнообразных проявлений так называемой справедливой торговли.

Во времена экономического кризиса, подобного нынешнему, усугубляемого пандемией, необходимо оптимизировать деятельность административных структур и, если возможно, организовать и создать наилучшие условия для более эффективного обслуживания потребителей государственных услуг. В этом контексте регулирование государственных закупок также направлено на упрощение процедур и повышение качества заключения контрактов. Кроме того, экономический и финансовый кризисы требуют надлежащего контроля в сфере закупок, чтобы должным образом гарантировать качество работ, услуг, а также инфраструктурного обеспечения, предлагаемых населению. С этой целью административные суды, созданные во многих странах, в той мере, в какой они соответствуют принципам автономии, профессиональной пригодности и независимости их членов, могут оказать большую поддержку в обеспечении объективности при проведении государственных закупок.

Сегодня, благодаря опыту и общественным наукам, мы можем сказать, что реальное улучшение тех или иных сфер жизни общества может быть достигнуто только за счет сбалансированного роста. С другой стороны, существование постиндустриального общества научило нас, что устойчивое экономическое развитие возможно только тогда, когда оно основано на социальной стабильности, достигаемой за счет подлинного участия

общества в накопленном богатстве. В случае государственных закупок это утверждение показывает, в какой степени пересечение всех сфер жизни, потребителей и активов, имеющих право на правовую защиту, имеет основополагающее значение для баланса публичной деятельности в этой области.

Сочетание в рамках закона эффективности — действенности с социальной направленностью является одной из наиболее актуальных перспектив, которые в настоящее время предлагают государственные закупки, чтобы обеспечить качественными товарами и услугами всех членов общества по доступным ценам.

Стержень, необходимый для поддержания эффективной публичной политики, определяется значительной профессиональной подготовкой, способностью понимать и уважать этические стандарты. С точки зрения закупок это означает, что спецификации должны быть хорошо разработаны, реалистичны и основаны на коллективном понимании благосостояния, а также должны предполагать высокие стандарты общественной этики в своем содержании.

В этом контексте политика в сфере государственных закупок представляется нам как адекватный инструмент, с помощью которого при полном соблюдении законности можно прямо и ощутимо внести свой вклад в усиление социальных обязательств в форме справедливой торговли, в обеспечение жизненного баланса, в защиту окружающей среды, в содействие занятости или в борьбу с коррупцией. Другими словами, государственные закупки обладают характеристиками и особенностями, которые с точки зрения положений о социальном и демократическом государстве, подчиняющемся верховенству закона, могут быть трансформированы в эти социально значимые цели.

Некоторые из наиболее важных направлений деятельности государства, такие как социальные льготы, здравоохранение, политика в области образования, содействие занятости, очень тесно связаны с государственными закупками. Кроме того, с помощью государственных контрактов должна быть обеспечена возможность реализации определенных государственных начал, которые в настоящее время имеют решающее значение для получения минимальных средств к существованию, необходимых каждому человеку для достойной жизни. В этом отношении политика государственных закупок является инструментальной политикой на службе самых элементарных требований социальной справедливости, необходимых для того, чтобы люди могли пользоваться социальной ответственностью свободой в оптимальных условиях.

Пакет государственных услуг, который составляет основу того, что называется государством всеобщего благосостояния, недопустимо рассматривать как самоцель. Эта концепция приведет к уменьшению роли государства до поставщика услуг, превратив государственный сектор в препятствие для социального, политического, экономического и культурного развития. Более того, такой подход, при котором государство является всего лишь поставщиком услуг, не будет способствовать социальному балансу, необходимому для создания атмосферы, подходящей для свободного развития граждан и их объединений, а скорее приведет

к созданию статической структуры, которая лишает социальный корпус динамизма, необходимого для избавления от консерватизма.

В случае государственных закупок это соображение особенно важно, поскольку заказчики в лице государственных органов должны обеспечить выполнимость условий закупок, чтобы с помощью различных доступных методов пользователи товаров и услуг могли, помимо владения качественными, доступными и открытыми товарами и услугами, пользоваться своей социальной ответственностью свободой.

Политика государственных закупок должна быть также открыта для гармоничного и ориентированного на человека развития окружающей среды, созерцания естественной красоты, защиты исторического и культурного наследия. Социальная значимость в этом вопросе относится к тому факту, что государственная политика должна способствовать использованию средств и возможностей с тем, чтобы граждане могли посредством деятельности в сфере государственных закупок в любом ее проявлении вести более достойную и социально ответственную жизнь.

Наиболее показательным является пример социальной политики. Действительно, деятельность государства в отношении наименее благополучных групп, к которым по разным причинам относят маргинализированных, безработных, бедных и пожилых людей, служит нам примером. Государственные услуги не следует рассматривать как механические подачи, скорее государство должно использовать свои услуги для содействия развитию, проявлению энергии и возможностей, которые скрыты в этих широких социальных слоях и которые соответствующим образом обнаружатся через проявление личности и инициативы. Посредством государственных контрактов возможно и желательно улучшить социальную активность государства путем разумных положений, которые лучше служат различным целям социальной политики.

Подход этого типа позволяет четко подтвердить полную совместимость между сферой интересов бизнеса и социальной справедливостью, поскольку задачи перераспределения богатства должны быть нацелены на решение проблем обездоленных. Кроме того, это также позволит согласовать необходимость поддержания текущего уровня благосостояния с необходимостью внести коррективы в расстановку приоритетов в отношении льгот, что приведет к более эффективным усилиям по их перераспределению. Посредством государственных закупок бизнес-сектору могут предлагаться прибыльные товары и услуги, которые в то же время содержат высокие стандарты социальной направленности. В этом направлении движутся подходы так называемой экономики для общего блага.

### **III. Непрерывное обучение: важная роль в административной реформе, модернизации и профессионализации**

Повседневное управление процедурами закупок должно осуществляться в интересах всего общества по формуле, которая характеризует всю деятельность государственного управления как юридического лица,

а также повседневную работу тех, кто управляет государственными закупками.

Непрерывное обучение и постоянное проявление человеческих качеств должны определять поведение государственного служащего. Открытость, понимание методологии, техническая подготовка, социальная ответственность, приверженность этическим и демократическим ценностям и знание реальности — важнейшие черты управленца в XXI в., и это также относится к государственному сектору, а особенно к процессам государственных закупок. В этом отношении мы не должны забывать, что государственные служащие нашего времени больше не те жесткие технократы, которые ограничиваются простым применением четко определенных правил. Сегодня новый государственный служащий, особенно в сфере закупок, является мастером, который должен действовать осмотрительно и осознавать важность решений, принимаемых в динамичном, разнообразном, открытом и взаимодополняющем контексте.

Постоянное обучение государственных служащих — тех, кто управляет процедурами закупок, — является одним из ключевых моментов административной реформы в этой области. С одной стороны, как мы знаем, процесс обучения никогда не заканчивается, а с другой стороны, адекватная подготовка старших государственных должностных лиц повышает осведомленность государственных органов об услугах гражданам в такой области, как закупки, где необходимо обеспечить пользователей качественными общественными товарами, инфраструктурой и услугами, способствующими улучшению условий жизни.

Поэтому, на наш взгляд, очень важна роль школ государственного управления. Они должны стать учебными центрами, способствующими наилучшей технической подготовке в среде, которая поощряет ценности государственной службы и цели социального и демократического государства, подчиняющегося верховенству закона. В этом отношении специальное обучение и наращивание потенциала в сфере государственных закупок являются ключом к наличию высококлассных профессионалов, которые знают, как составлять конкретные, краткие, полные спецификации, заключают контракты на достаточных основаниях и обеспечивают в течение всего срока действия контракта выполнение обязательств подрядчиком. Одним словом, эти учебные программы, помимо прочего, служат для лучшего отбора менеджеров или администраторов государственных контрактов, которые должны обеспечивать надлежащее администрирование закупок.

Важность непрерывного обучения возрастает по мере того, как управление становится более рациональным и обоснованным. Профессиональная компетентность, владение определенным набором навыков и применение новых методов управления становятся все более важными. Современный бюрократический аппарат не может довольствоваться тем, что действует на основе прецедентов и традиций: он должен совершенствоваться как свою теоретическую, так и практическую подготовку, чтобы идти в ногу со временем. По этой причине непрерывное обучение, которое среди частных лиц становится нормой, должно быть распространено

на государственный сектор, где реформы такого масштаба являются срочными и не могут быть отложены, чтобы гарантировать, что гигантская государственная машина управляется должным образом обученными и квалифицированными людьми.

Как известно, человек учится всю жизнь, а знания — это рост, в том числе и на личностном уровне. Знания, полученные с помощью новых технологий, также должны помочь улучшить повседневную работу людей, входящих в состав государственных органов, при этом следует помнить, что, конечно, существует очень важный этический аспект, который для государственного управления имеет серьезное значение и особенно актуален в сфере государственных закупок.

Для надлежащего управления государственными закупками необходимы технически подготовленные государственные служащие с твердыми этическими принципами и чувством ответственности, поскольку с помощью этого инструмента государственной политики они предоставляют гражданам товары и услуги, доступ к инфраструктуре, которые позволяют им улучшить условия жизни. Для этого они должны понимать, что управление процедурами закупок в государственном секторе включает несколько требований.

Во-первых, работа — это обучение. Управление — это обучение. Работа — это обучение, потому что обучение является непрерывным и постоянным процессом, работу нельзя отделить от обучения, поскольку они взаимно дополняют друг друга. Это также актуально в сфере закупок в государственном секторе, потому что в данном секторе важно работать, совершенствуя знания, изучая сравнительный опыт и разрабатывая передовые методы.

Во-вторых, «умная» организация — это сообщество, предполагающее исследования и обучение. Нам постоянно приходится анализировать, искать причины событий и принимать решения. А когда дело доходит до диагностики, анализа, решение принимается на основе компетентного мнения всех сотрудников, которые участвуют в достижении целей и результатов. Что касается закупок, отражение и оценка проделанной работы имеют важное значение для улучшения подготовки закупочной документации, прозрачности и гласности, оснований для заключения и надлежащего исполнения контракта.

В-третьих, деятельность общественных организаций может быть оценена с точки зрения этических ценностей — прозрачности, служения и человеческого достоинства. Человек-работник должен быть в центре всей деятельности в сфере государственных закупок. Если рассматривать людей как одноразовый товар, то это не приведет ни к чему хорошему. По этой причине и в отделах закупок модель управления должна учитывать эту реальность, поскольку создание благоприятной рабочей среды является ключом к достижению этих целей.

И, в-четвертых, в «умных» организациях применяются результаты научных исследований и различные методы управления. Почему? Потому что обучение никогда не заканчивается, совершенствования продолжают всегда, а управление — это обучение, а обучение — это

исследование. Хорошее управление, в том числе в сфере государственных закупок, не может игнорировать названные выше критерии, чтобы попытаться успешно внедрить эти процессы, которые так важны для социального прогресса и улучшения условий жизни граждан.

#### **IV. Профессионализация в контексте стратегических закупок**

Управление государственными закупками и их администрирование в Европейском союзе, как мы позже прокомментируем на основе Рекомендации Европейской комиссии 2017 г. о профессионализации, призывает к эффективному использованию государственных ресурсов, что означает преодоление бюрократизации и принятие стратегических решений, которые включают в себя социальные, экологические и, конечно же, этические аспекты. Это утверждение особенно актуально в связи с пандемией.

ОЭСР в Рекомендации Совета о государственных закупках признает, что закупки являются фундаментальной опорой стратегического управления и предоставления услуг, поскольку это инструмент государственной политики, который позволяет направлять государственные средства на удовлетворение реальных потребностей граждан, предоставляя людям товары и услуги, необходимые для улучшения качества их жизни, а также обеспечивая инфраструктурой.

Более того, как признает ОЭСР, с учетом объема ресурсов, выделяемых на государственные закупки, при правильном управлении на основе принципов надлежащего управления они повышают эффективность и результативность самого государственного сектора, который по-прежнему находится на низком уровне развития во многих странах мира, помогают восстановить доверие граждан к государственному сектору.

Понятно, что планирование и рационализация расходов на государственные закупки предполагают модернизацию систем государственных закупок и прежде всего рассмотрение закупок на основе комплексного и стратегического подхода с учетом всех стадий закупочного процесса, в котором необходимо учитывать такие этапы, как составление бюджета, финансово-экономическое управление и другие механизмы предоставления услуг.

Рекомендация ОЭСР основана на рациональном и адекватном распределении государственных ресурсов с учетом того, что государственные закупки должны быть стратегическим инструментом. ОЭСР также выступает за рационализацию расходов, которая ведет к повышению эффективности государственных расходов: экономия всего 1% составляет 43 млрд евро в год в странах ОЭСР. И, конечно же, ОЭСР выступает за устранение и снижение потенциала неэффективного управления и коррупции, которые, к сожалению, широко распространены в крупных общественных и инфраструктурных проектах.

ОЭСР напоминает, что ее Рекомендация включает общие знания, точку зрения и политическую волю стран-членов превратить государственные закупки в стратегический инструмент надлежащего управления. По сути, планирование и рационализация государственных

закупок — это два очень важных аспекта фундаментального права человека на надлежащее управление.

Следует понимать, что Рекомендация iii) предписывает разработать программы обучения по вопросам добросовестности, нацеленные на сотрудников в сфере государственных закупок, как в государственном, так и в частном секторе, чтобы они осознавали такие угрозы добросовестности, как коррупция, мошенничество, картели и дискриминация, получали знания о возможных способах борьбы с этими рисками и способствовали формированию культуры добросовестности, направленной на искоренение коррупции.

Как хорошо известно, ОЭСР продвигает различные инициативы в области профессионализации, которые необходимо принимать во внимание. На Глобальном форуме по управлению 2004 г. «Борьба с коррупцией и обеспечение добросовестности» ОЭСР обсудила улучшение и возможное усовершенствование различных систем закупок. Его результаты были представлены на Симпозиуме 2006 г. «Определение передовой практики добросовестности и коррупции», где было указано, что, помимо проверки актуальности стратегического видения в сфере государственных закупок, правительствам необходимо взять на себя обязательство профессионализировать менеджеров в этом секторе административной деятельности.

Для профессионализации, помимо своевременного обучения, необходима стабильность работы, поскольку в противном случае такая государственная политика была бы разрушительной для государственной казны.

Эффективное управление государственными закупками требует, чтобы сотрудники, занимающиеся закупками, от высшего руководства до самых младших должностей, были достаточно профессиональны. Это означает, что помимо необходимых технических навыков и способностей, важно, чтобы эти люди понимали и придерживались конституционных ценностей объективности, стремления к достижению публичных интересов и необходимости обеспечивать граждан качественными товарами и услугами, а также инфраструктурой, которые позволяют реально улучшить их жилищные условия.

Сотрудники, которые оказывают услуги в сфере закупок государственного сектора, должны обладать техническими знаниями в дополнение к юридическим знаниям, чтобы они могли должным образом управлять проектами закупок, а также управлять рисками, что, как мы все знаем, становится все более актуальной проблемой. И, кроме того, как мы уже подчеркнули и поясним ниже, важны этические знания и навыки. Для достижения целей социального и демократического государства в рамках государственных закупок необходимо, чтобы те, кто работает в этом государственном секторе, признали, что они вовлечены в реализацию весьма актуального инструмента государственной политики.

Директивы 2004 г. не уделяли особого внимания профессионализации в отличие от Директив 2014 г. Теперь профессионализация должна быть направлена как на государственный, так и на частный секторы. И отделы закупок государственных структур, и отделы закупок компаний должны состоять из настоящих профессионалов в самом широком смысле этого слова.

После принятия Стратегии ЕВРО-2020 стало совершенно очевидно, что экономический рост, которого надеется достичь Европейский союз, должен быть разумным, устойчивым и инклюзивным, что означает увеличение и совершенствование работы в области инноваций, знаний, снижения выбросов углерода, повышения эффективности использования средств так называемой многооборотной экономики и, конечно же, экономики с полной занятостью и большей социальной и территориальной сплоченностью.

Эти характеристики модели роста, выбранной старым континентом, очевидно, связаны с государственными закупками, которые в связи с этим должны быть ориентированы на улучшение бизнес-инноваций, на более эффективное использование ресурсов, на большую охрану окружающей среды и на улучшение бизнес-среды, особенно для инновационных субъектов малого и среднего предпринимательства.

Директивы о государственных закупках 2014 г. направлены на упрощение и оптимизацию процедур, заключение контрактов с более высокими стандартами мотивации, достижение социальных и экологических целей, а также прогресс в борьбе с коррупцией. Теперь концепцию оптимального соотношения цены и качества необходимо понимать с более широкой точки зрения, также интегрируя социальные и экологические факторы. Директивы 2014 г. нацелены на электронные закупки и большую гибкость в закупочных процедурах.

Эти новые перспективы предполагают более широкую и качественную подготовку старших должностных лиц и менеджеров по государственным закупкам, а также их коллег из частного сектора. Вот почему жизненно важно, чтобы образовательные и учебные программы решали эти проблемы разумным и практическим образом.

#### **V. Особое значение этического аспекта в вопросе профессионализации старших должностных лиц и менеджеров по государственным закупкам**

В рамках прошедших недавно дискуссий о сущности надлежащего государственного управления и администрирования очень большое внимание уделялось именно вопросам этики, так как этические вопросы имеют важное значение в сфере государственного управления, ведь правительство и действующая в стране власть должны осуществлять свою деятельность на основании объективного служения обществу и с учетом общественного интереса. Государственное управление и правительственная власть должны сосредоточиться на общем благосостоянии граждан. Исходя из этого принципа, можно назвать в качестве постоянной цели государственных закупок способствование улучшению условий жизни граждан в стране.

Государственное управление в социальном и демократическом государстве, придерживающемся принципа верховенства права, — это система, которая должна характеризоваться принципами законности, эффективности и служения общественным интересам. Законность, потому что административная процедура — это не что иное, как способ защиты законных прав и интересов

граждан. Эффективность — потому что сегодня административная организация абсолютно необходима для предоставления качественных общественных продуктов и услуг. Важен и принцип служения, означающий, что существование публичной власти и государственного управления служит единой цели защиты публичного интереса и достижения общего благосостояния. В наше время государственное управление не всегда выполняется в соответствии с принципом служения общественному интересу, этот принцип нужно возрождать. Возрождению этой идеи способствует в том числе профессионализация государственного управления, которое должно быть не просто открытым для общества, но и обязано реагировать на коллективные требования, предлагать качественные государственные услуги обществу.

Эти обстоятельства, в числе многих других, требуют существенного изменения в концепции и модели осуществления государственного управления в обществе. Реформа и программы модернизации государственного управления должны быть нацелены на восстановление этого основополагающего принципа управления. С этой целью необходимо провести ряд ключевых изменений: ввести критерии компетентности для государственных служащих, устранить бюрократизм и ввести процедуры мотивирования персонала, также следует сокращать государственные затраты и управлять расходами в соответствии с принципами эффективности и действенности.

Общественная этика, как и просто этика, является практической наукой. Изучение этики государственного управления основывается на изучении общих и универсальных принципов морали и нравственности человеческих действий, совершаемых государственным служащим или государственными органами. Практическое применение общественной этики проявляется в том, что она в основном касается вопросов поведения конкретного человека на государственной должности, который свободен в своих действиях, но ограничением его свободы становятся предъявляемые ему этикой стандарты и критерии правильного поведения.

Основа общественной этики государственного служащего состоит в идее служения обществу, гражданам и стремлении к общему благу. Эта идея государственной службы является конституционной основой управления и должна быть связана с государственным управлением, которое предоставляет качественные услуги и способствует осуществлению основных прав граждан. Государственные служащие должны иметь убеждение в том, что качество предоставляемых гражданам услуг во многом зависит от качества выполнения ими своих должностных функций. Осуществляя свою деятельность по управлению государством, государственные служащие должны помнить о необходимости соблюдения прав и законных интересов граждан. В конечном итоге каждый государственный служащий должен осознавать и нести соответствующую ответственность за совершаемые им действия.

В социальном и демократическом государстве, подчиняющемся принципу верховенства права, государственная администрация больше не является собствен-

ником общих интересов, она, скорее, призвана устанавливать правила социального партнерства и следить за соблюдением общей государственной политики всеми общественными институтами. С этой точки зрения легче понять координационную функцию государственных органов, миссия которых состоит в создании климата, в котором граждане могут осуществлять свои основные права и сотрудничать с государственными органами в вопросах совместного управления обществом и достижения общественных интересов.

Этические принципы административных действий не следует рассматривать как ограничения для общественной деятельности. Скорее, их следует интерпретировать как гарантии эффективного государственного управления и как важную составляющую для гарантии гражданам того, что государственное управление будет являться для государственных служащих лишь их служебной обязанностью и удовлетворяться будут не их личные, а коллективные общественные интересы.

Процессы отбора для поступления на государственную службу должны основываться на заслугах, способностях и пригодности. И это должно относиться не только к моменту поступления или отбора на государственную службу, но и к дальнейшему процессу продвижения государственного служащего по карьерной лестнице. Крайне важно избегать текучки кадров в сфере государственных закупок, чтобы государственные служащие, занимающиеся государственными закупками, работали на перспективу и были настроены на долгую стабильную работу.

Для государственных служащих должно проводиться непрерывное обучение, направленное среди прочего на стимулирование государственных служащих к правильному и эффективному выполнению своих должностных полномочий. Особенно важное, решающее значение имеет вопрос непрерывного образования государственных служащих в сфере закупок. Изменения, произошедшие за эти годы не только в нормативных актах, но и в самой концепции и видении закупок, требуют обучения на протяжении всей жизни. Надлежащее построение системы осуществления государственных закупок благоприятно сказывается на многих аспектах жизни общества, но прежде всего наблюдается положительный экономический эффект.

Государственное управление должно интегрировать в профессиональную деятельность государственных служащих и в их поведение этические ценности государственной службы. Взаимодействие государственных служащих с гражданами должно осуществляться с учетом этических ценностей и принципов, таких как готовность служить гражданам, эффективное использование государственных ресурсов, неделегируемое несение ответственности, стремление к административной объективности и беспристрастности, техническое и профессиональное развитие и т.д.

Действительно, уровень этических стандартов для государственных служащих, особенно в области закупок (одной из наиболее коррумпированных на сегодняшний день сфер), требует, чтобы факультеты, готовящие государственных управленцев, уделяли особое внимание этим вопросам в своих образовательных программах.

## VI. Рекомендации Европейской комиссии от 2017 г. по вопросу профессионализации публичных закупок

Рекомендация Европейской комиссии (ЕС) 2017/1805 от 3 октября 2017 г., направленная на создание основы для профессионализации государственных закупок, является одним из наиболее актуальных документов, регулирующих изучаемый нами вопрос. Описание анализируемого вопроса, используемое Европейским союзом, очень наглядно, потому что создание любой надежной структуры невозможно без подготовленного, квалифицированного персонала. А закупки, которые являются одним из наиболее важных инструментов государственной политики, с помощью которого достигаются цели социального и демократического государства, подчиняющегося верховенству закона, требуют твердо разработанных основ, столпов, поддерживающих процесс закупок в четких рамках.

В преамбуле к данной Рекомендации Комиссия заявляет, что государственные закупки являются инструментом достижения разумного и устойчивого роста со значительными экономическими последствиями. В Рекомендации также отмечается, что эффективные, действенные и конкурентоспособные государственные закупки являются одновременно ориентиром для правильного функционирования единого рынка и основным каналом для европейских инвестиций. Аналогичным образом в обсуждаемом документе отмечается, что Директивы о государственных закупках, принятые в 2014 г., предоставляют набор инструментов, которые позволяют государствам-членам более эффективно и стратегически использовать государственные закупки. В Рекомендации также подчеркивается, что государственные закупки сталкиваются с новыми проблемами, поскольку все чаще ожидается, что они обеспечат наиболее приемлемое соотношение цены и качества заказа в условиях все более ограниченных бюджетных средств; что следует использовать в закупках достижения цифровизации и прогрессирующие рынки; что необходимо внести стратегический вклад в достижение целей горизонтальной политики и социальных ценностей, таких как инновации, социальная интеграция и экономическая и экологическая устойчивость; что доступность должна быть максимальной, а подотчетность должна поддерживаться для минимизации неэффективности, нарушений, мошенничества и коррупции, а также для создания устойчивых цепочек поставок.

Поэтому, по мнению Европейской комиссии, «обеспечение эффективного использования правил государственных закупок на всех уровнях обеспечит максимально эффективное использование этого важнейшего рычага для европейских инвестиций», для чего с точки зрения эффективности «необходимо обеспечить наиболее эффективное использование государственных средств, а государственные заказчики должны быть в состоянии осуществлять закупки в соответствии с самыми высокими стандартами профессионализма». По этой причине «повышение и поддержка профессионализма среди специалистов по государственным закупкам могут способствовать усилению влияния государственных

закупок на всю экономику». Логично, что без профессионализма эти цели, очевидно, было бы невозможно выполнить и достичь.

Согласно Европейской комиссии «цель профессионализации государственных закупок в широком смысле состоит в общем совершенствовании всего спектра профессиональных навыков и компетенций, знаний и опыта людей, выполняющих или участвующих в выполнении задач, связанных с закупками».

В Европейском союзе почти половина фондов сплочения обеспечивается посредством государственных закупок. В период 2014–2020 гг. за исключением специальных фондов для борьбы с коронавирусом кризисом, ЕС инвестировал 325 млрд евро (почти треть от общего бюджета ЕС) в регионы Европы через европейские структурные и инвестиционные фонды, которые направлены на содействие экономическому росту, созданию рабочих мест, конкурентоспособности и сокращению пробелов в развитии.

В Рабочем документе персонала Комиссии (SWD/2015/202), сопровождающем Стратегию единого рынка, потенциальные экономические выгоды от решения проблем, связанных с профессионализацией, оцениваются в более чем 80 млрд евро — сумму, которая сама по себе показывает крайне положительные последствия профессионализации государственной службы, отвечающей за управление и руководство процедурами закупок в государственном секторе. Профессионализация, согласно Европейской комиссии, охватывает «весь спектр работы сотрудников по закупкам, которые участвуют на любом этапе процесса закупок от определения плана закупок до исполнения контрактов — будь то в центральных или децентрализованных органах или учреждениях, на должностях, непосредственно связанных с закупочной процедурой или просто отвечающих за определенные задачи в рамках закупочной деятельности».

Следовательно, в свете этой Рекомендации Комиссии ЕС эффективная политика профессионализации должна основываться на комплексном стратегическом подходе, сосредоточенном на трех взаимодополняющих целях: «I. Разработка соответствующей системы политики для профессионализации: для оказания реального влияния любая политика профессионализации должна рассчитывать на политическую поддержку высокого уровня. Это означает четкое распределение обязанностей и задач между учреждениями на федеральном, региональном и отраслевом уровнях, обеспечение продолжения политических циклов с использованием, где это уместно, институциональных структур, способствующих специализации, агрегации и обмену знаниями. II. Человеческие ресурсы: совершенствование обучения и управления карьерой специалистов по закупкам. Практикующие специалисты по государственным закупкам, т.е. лица, участвующие в закупке товаров, услуг и работ, а также аудиторы и должностные лица, ответственные за рассмотрение дел о государственных закупках, должны иметь необходимую квалификацию, подготовку, навыки и опыт, соответствующие их уровню компетенции. Это означает привлечение опытных, квалифицированных и мотивированных сотрудников,

обеспечение необходимой подготовки и непрерывного профессионального развития, а также развитие карьеры и стимулов, чтобы сделать функцию государственных закупок привлекательной и мотивировать государственных служащих на достижение стратегических результатов. III. Системы предоставления инструментов и методологий для поддержки профессиональной закупочной деятельности: практикующие специалисты по государственным закупкам должны быть оснащены необходимыми инструментами и поддержкой, чтобы действовать эффективно и получать наилучшее соотношение цены и качества при каждой закупке. Это означает обеспечение доступности инструментов и процессов для осуществления разумных закупок, таких как инструменты электронных закупок, руководящие принципы, руководства, шаблоны и инструменты сотрудничества, с соответствующим обучением, поддержкой и опытом, обобщением знаний и обменом передовым опытом».

Настоящая Рекомендация поощряет разработку и внедрение политики профессионализации в государствах-членах, предлагая им на рассмотрение эталонные ориентиры для выбора основы. Желаемым результатом этой инициативы является помощь государствам-членам в разработке политики профессионализации, чтобы повысить престиж, значимость, влияние и репутацию государственных закупок в достижении государственных целей.

Настоящая Рекомендация адресована государствам-членам и их государственным органам управления в первую очередь на национальном уровне, хотя «в рамках своих централизованных и децентрализованных систем закупок государства-участникам следует поощрять и поддерживать государственных заказчиков и организации в осуществлении профессионализации закупок». Соответственно, государствам-членам следует обратить внимание органов всех уровней, ответственных за осуществление государственных закупок, а также органов, ответственных за обучение аудиторы и отвечающих за рассмотрение дел о государственных закупках должностных лиц, на данную Рекомендацию.

Для целей настоящего исследования уместно отметить, что данная Рекомендация ЕС определяет политику профессионализации государственных закупок, в рамках которой регламентируется следующее: «Государства-члены должны разрабатывать и внедрять долгосрочные стратегии профессионализации государственных закупок, адаптированные к их потребностям, ресурсам и административной структуре, автономно или в рамках более широкой политики профессионализации государственного управления в целом. Цель состоит в том, чтобы создать, развить и сохранить навыки, сосредоточиться на производительности и стратегических результатах и максимально использовать доступные инструменты и методы. Эти стратегии должны: а) охватывать всех соответствующих участников процесса закупок и разрабатываться в рамках инклюзивного процесса на национальном, региональном и местном уровнях; б) применяться в координации с другими стратегиями во всем государственном секторе; в) учитывать изменения в других государствах-членах и на международном уровне».

Необходимость в профессиональных сотрудниках по государственным закупкам, способным в любое время обеспечивать эффективность закупок, была подчеркнута еще в Рекомендации ОЭСР по государственным закупкам 2015 г. Европейская комиссия в своей Рекомендации 2017 г. подчеркивает, что она «не намеревается предписывать конкретную модель, но представляет на рассмотрение государствам-членам и их руководству определенные вопросы в сфере профессионализации закупок. У Комиссии есть четкое понимание того, что страны находятся на разных этапах развития своих закупочных систем. Но есть общие требования и рекомендации для всех государств-членов, среди которых: а) информация и руководство по толкованию и применению законодательства ЕС о государственных закупках должны быть в бесплатном и открытом доступе длякупающих органов и экономических субъектов, в частности субъектов малого и среднего предпринимательства; б) покупающим органам должна предоставляться поддержка в планировании и проведении процедур закупок».

Рекомендация основана на необходимости улучшения подготовки и профессионального уровня тех, кто работает в сфере государственных закупок. Для этого «государства-члены должны установить и определить базовые навыки и компетенции, которыми должен владеть специалист по государственным закупкам, с учетом междисциплинарного характера проектов закупок, навыки устанавливаются как для занимающихся непосредственно закупками должностных лиц, так и для лиц, осуществляющих смежные функции, для судей и аудиторов. Нужно установить: а) основные навыки и компетенции для осуществления процедуры найма сотрудников, которые будут осуществлять закупки, и единые программы для их обучения; б) общие рамки компетенции для государственных закупок на европейском уровне».

Рекомендация ЕС также довольно подробно касается учебных программ в области государственных закупок: «Государства-члены должны разработать соответствующие учебные программы — начальные и программы пожизненного обучения — на основе данных и оценки потребностей, эти программы должны быть направлены на достижение таких целей, как: а) разработка и/или поддержка разработки предложения о начальном обучении на уровне бакалавров и аспирантов и другой профессиональной подготовки начального уровня; б) предоставление и/или поддержка комплексного, целенаправленного и доступного предложения о непрерывном обучении; в) расширение предложений по обучению с помощью инновационных, интерактивных решений или инструментов электронного обучения, а также схем тиражирования; г) использование преимуществ академического сотрудничества и исследований для разработки надежной теоретической основы для решений в области закупок».

Что касается управления закупками, Рекомендация закрепляет, что «государства-члены должны также развивать и поддерживать внедрение покупающими органами/организациями рационального управления людскими ресурсами, планирования карьеры и мотивационных

схем, характерных для функций закупок, направленных на привлечение и удержание квалифицированного персонала и поощрение специалистов к обеспечению более высокого качества и более стратегического подхода к государственным закупкам, такого как: а) схемы признания и/или сертификации, которые должным образом определяют и поощряют закупочные функции; б) порядок прохождения службы, институциональные стимулы и политическая поддержка для достижения стратегических результатов; в) поощрения за выдающиеся достижения в продвижении передовой практики в таких областях, как инновации, экологические и социально ответственные государственные закупки или борьба с коррупцией».

Очевидно, что Рекомендация ЕС также подчеркивает важность использования новых технологий в процессах профессионализации: «Государства-члены должны поощрять и поддерживать разработку и внедрение доступных ИТ-инструментов, которые могут упростить и улучшить функционирование систем закупок, таких как: а) обеспечение доступа к информации путем создания единых онлайн-порталов; б) разработка ИТ-инструментов с соответствующей подготовкой (например, для экономии за счет масштаба, энергоэффективности или командной работы) или поддержка соответствующих рыночных решений; в) содействие стратегическому подходу к цифровизации посредством стандартизации, совместного использования, повторного использования и взаимодействия продуктов и услуг, в частности за счет использования существующих ИТ-решений, доступных на уровне ЕС, а также содействие разработке таких инструментов, как онлайн-каталог стандартов информационно-коммуникационных технологий для закупок».

При профессионализации закупок, как мы уже указывали, необходимо учитывать этический аспект. Поэтому Рекомендация ЕС предусматривает, что «государства-члены должны поддерживать и поощрять добросовестность на индивидуальном и институциональном уровне как неотъемлемую часть профессионального поведения, предоставляя инструменты для соблюдения прозрачности руководства по предотвращению нарушений, а именно: а) установление кодексов этики, а также уставов добросовестности; б) использование данных о нарушениях в качестве обратной связи для разработки соответствующих тренингов и рекомендаций, а также для содействия самоочистке; в) разработка конкретных рекомендаций по предотвращению и выявлению мошенничества и коррупции, в том числе по каналам информирования».

Еще одним аспектом, неразрывно связанным с созданием стабильной системы профессионализации, является обеспечение и укрепление правовой безопасности. С этой целью в Рекомендации ЕС говорится, что «государства-члены должны предоставлять руководящие указания, направленные, с одной стороны, на обеспечение правовой определенности в отношении законодательства ЕС и национального законодательства или требований, вытекающих из международных обязательств ЕС, и, с другой стороны, на содействие и поощрение стратегического мышления, коммерче-

ского суждения и разумного/обоснованного принятия решений, таких как: а) целевые руководящие материалы, методологические справочники и репозитории передовой практики и наиболее распространенных ошибок, которые актуальны и удобны для пользователя, легкодоступны и основаны на практическом опыте; б) стандартизированные шаблоны и инструменты для различных процедур, такие как критерии экологических государственных закупок».

Наконец, в Рекомендации ЕС говорится, что «государства-члены должны содействовать обмену передовой практикой и оказывать поддержку практикующим специалистам для обеспечения профессиональных процедур закупок, совместной работы и передачи опыта, таких как: а) предоставление технической помощи посредством служб реагирования, горячих линий и/или электронной почты; б) организация семинаров и практикумов для обмена новыми правовыми разработками, приоритетами политики и передовой практикой; в) поощрение сообществ практиков через онлайн-форумы и профессиональные социальные сети».

### VII. Заключительные положения

В наши дни, вероятно, нет сомнений в том, что профессионализация государственной службы является одной из важнейших предпосылок для преемственности политики и, что более важно, для укрепления демократии. Или, говоря словами Иберо-американской хартии государственной службы, подписанной по просьбе Королевства Испании в Санта-Крус-де-ла-Сьерра 27 июня 2003 г., «профессиональное государственное управление является частью институциональной структуры, которая способствует прогрессу и благосостоянию общества».

Наличие государственных служащих, отобранных в соответствии с критериями заслуг, пригодности и способностей в рамках свободной конкуренции, на наш взгляд, является необходимым условием для того, чтобы государственная администрация могла выполнять свои собственные задачи, и для этого требуется определенная техническая автономия, гарантируемая именно профессионализмом сотрудников. Если мы согласимся с тем, что политическая система несет ответственность за определение или установление целей, представляющих общий интерес, которые в определенный промежуток времени будут управлять коллективной жизнью страны, то государственное управление должно применять различные методы, которые могут сделать возможным достижение этих общих целей.

В связи с этим нынешняя концепция стратегических государственных закупок предусматривает создание отделов и департаментов по закупкам в государственных органах и организациях государственного сектора, состоящих из людей с серьезной технической подготовкой, с высокой степенью приверженности ценностям социального и демократического государства при условии верховенства закона и с хорошей этической подготовкой.

Для того чтобы государственное управление выполняло свои задачи под руководством правительства, оно требует хорошо подготовленных, постоянно обучаемых специалистов, которые продвигаются по службе в соот-

ветствии с заслугами и способностями. Возможно, именно поэтому Иберо-американская хартия заявляет, что «профессиональное и эффективное выполнение общественной функции имеет важное значение для административной системы такого рода». В этом отношении, как было показано в настоящей статье в ходе рассмотрения стратегических документов ОЭСР и Европейского союза, профессионализация сегодня является необходимостью, а не предметом выбора, и это требует политической воли для налаживания стабильной системы, необходимой для обеспечения преемственности и регулярности государственной политики. Персонал по закупкам не может постоянно меняться в зависимости от политических сил, стоящих у власти на данный момент.

Иногда можно услышать утверждения, что для достижения общих интересов выгодно, чтобы государственные служащие были членами правящей партии или что чем меньше у них автономии, тем легче правительству будет действовать. Однако наличие профессиональных, компетентных и хорошо подготовленных государственных служащих неоднократно оказывалось очень важной гарантией эффективных действий правительства, потому что институциональная лояльность — это одно, а партийная лояльность — совсем другое.

Это долгосрочная проблема, которая требует от государственных служащих не только узкого краткосрочного видения, но и твердой приверженности демократическим ценностям, поскольку, как также указано в Иберо-американской хартии, «при построении системы государственного управления и государственной службы на карту поставлено не только эффективное функционирование правительств, но и элементы, влияющие на качество наших демократий». И сегодня мы должны столкнуться с вызовами и проблемами, исходящими от истинных столпов демократии, не поддаваясь тем авторитарным соблазнам, которые исходят от людей, находящихся на передовой процесса принятия решений.

Наконец, профессионализация напрямую связана с наращиванием потенциала и непрерывным обучением. Это происходит либо путем обучения старших должностных лиц, обладающих глубокими знаниями в области государственных закупок, как людей, которые руководят общими службами в рамках министерства или государственного органа и должны принимать решения в этой области, либо через узкоспециализированные программы в этой области, такие как диплом эксперта в области государственных закупок.

В Испании управлением по регулированию и надзору за государственными закупками, которое отчетывается перед министерством финансов, в декабре 2020 г. был опубликован отчет за 2019 г. В рамках этого отчета предлагается, чтобы профессионализация не была связана исключительно с надлежащей подготовкой на местах, скорее она должна быть руководящей нитью административной карьеры государственных служащих в целом, способной сочетать соответствующие пути обучения вместе со стимулами, связанными с обязанностями специалистов, непосредственно участвующих в выполнении этих задач на этапе подготовки, обработки, исполнения контрактов или контроля.

В отчете подчеркивается, что после принятия закона 2017 г. в целом спрос на обучение не мог быть адекватно удовлетворен предложением, предоставляемым компетентными учреждениями.

Кроме того, было обнаружено, что преподаваемые предметы были недостаточными. Только в исключительных случаях они приводили к изначально заданным целям в виде достижения узкой специализации обучаемых за пределами общих курсов. Только один из учебных центров предлагал курс обучения для новых сотрудников, состоящий в контрактном обучении и дальнейшей стажировке.

Поэтому отделам и подразделениям по подготовке государственных служащих необходимо знать об отсутствии адекватного предложения по обучению в ответ на потребности, которые в подавляющем большинстве случаев только возрастают вместе с внесением изменений в законодательство о закупках. С другой стороны, в этом отчете рекомендуется, чтобы учебные центры по подготовке государственных служащих не только расширили

свое предложение по обучению за пределы базового и начального уровней обучения, но и разработали соответствующие программы, ведущие к действительной специализации. И наконец, в докладе рекомендуется, чтобы учебные центры внедряли протоколы качества, в которых они получают данные о степени удовлетворенности и полезности проводимых ими занятий на практике.

Если говорить коротко, то профессионализация закупок предполагает стабильность государственных служащих и специальную подготовку генеральных менеджеров в государственном секторе, а также полное обучение тех, кто работает в отделах закупок государственного сектора.

### **Список литературы**

Public procurement law around the world: collection of articles / ed. by K. Kichik and G. Mordokhov; Procurement Law Center of MSU. Vol. II. М.: Yustitsinform, 2022.