ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПРОФЕССИОНАЛИЗМ ЗАКАЗЧИКА КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Полбицына Л.Г.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 510, liliya.polbitsyna@uapa.ru

УДК 352
ББК 67.401.11

Цель: Рассмотрение принципа профессионализма применительно к сфере закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд в рамках реализации закона 44-ФЗ.

Методы: Принцип профессионализма был рассмотрен в рамках институционального и системного подходов. Использован метод изучения причинно-следственных связей, применен метод сравнительного анализа.

Результаты и научная новизна: Автором было выявлено, что закон 44-ФЗ установил лишь общие требования к квалификации сотрудников службы заказчика, поэтому требуется внесение изменений в законодательство о закупках. Для муниципальных заказчиков целесообразно использовать централизацию закупок через создание казенных учреждений и уполномоченных органов. Также необходимо разработать образовательные и профессиональные стандарты подготовки специалистов в области закупок для государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, контрактная система, принцип профессионализма.

PROFESSIONALISM OF THE CUSTOMER AS A NECESSARY CONDITION FOR THE OPTIMIZATION OF THE STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT

Polbitsyna L.G.

Candidate of Science (Economy), Associate Professor, Assistant Professor of Economics and Management Department of Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, liliya.polbitsyna@uapa.ru

Purpose: Consideration of the principle of professionalism in relation to the procurement of goods, works and services for municipal needs within the framework of Law 44-FZ.

© Полбицына Л.Г., 2015

Methods: The principle of professionalism was considered under institutional and systemic approaches. Author is useimng the method of studying the causal relationships and applying the method of comparative analysis.

Results and scientific novelty: The author found that the law 44-FZ established only general requirements for qualification of the customer officers, therefore it is necessary to amend the legislation on procurement. For municipal customers should be used centralization of procurement through the creation of public institutions and authorities. It is also necessary to develop educational and professional standards of training in the area of procurement for state and municipal needs.

Key words: state and municipal procurement, contract system, the principle of professionalism.

Государственные и муниципальные закупки являются одним из регуляторов национальной экономики, играют важную роль в развитии и участии малого бизнеса в жизнедеятельности страны, оказывают большое влияние на развитие регионов. Несмотря на то, что Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ждали, но работать по новому закону для многих органов власти оказалось достаточно сложно, в силу появления новых терминов, правил, способов закупки. Особенно острой проблема функционирования контрактной системы в новых условиях стала для муниципальных служащих. Вышеназванные обстоятельства предопределили актуальность выполненного анализа, постановку цели, выбор методов исследования.

Целью настоящей статьи является рассмотрение сущности данного принципа применительно к сфере закупок, а также определение и трактовка его специфики в реализации Федерального закона № 44-ФЗ. Принцип профессионализма является основным началом закупочной деятельности заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок в сфере назначения, распределения, исполнения обязанностей работников данных субъектов правоотношений. Профессионализм указанных субъектов в итоге влияет на качество реализации целей законодательства о контрактной системе, на результат оптимизации государственных и муниципальных закупок, на качество осуществления и контроля закупок. В ходе данного исследования были использованы следующие методические подходы:

• институциональный подход, который позволяет рассмотреть нормативно-правовое регулирование принципа профессионализма;

• системный подход, обеспечивающий целостную характеристику влияния уровня профессионализма работников закупочной деятельности на оптимизацию закупок.

Новое законодательство рассматривает государственный и муниципальный заказ как целостный процесс, включающий не только процедуру определения поставщика, но и процесс планирования, формирования, заключения и исполнения контракта. Специфика закупок организаций на муниципальном уровне, особенно сельских поселений, заключается в том, что в силу небольших выделенных лимитов бюджетных обязательств, руководство данных организаций подчас не готово создавать контрактную службу, комиссию по определению поставщика, а тем более, выделять денежные средства на обучение своих сотрудников по определенным программам. Также существует положительная практика передачи полномочий заказчика по закупочной деятельности, созданным при администрации муниципального образования уполномоченным органам, либо создания казенного учреждения. По практике закупочной деятельности на муниципальном уровне, именно уполномоченные органы имеют уровень квалификации, знаний, достаточный для работы в данной сфере. Но такая централизация закупок есть не во всех муниципалитетах. То есть, администрации муниципальных образований подчас не используют возможности централизации закупок, являющейся новацией Федерального закона № 44-ФЗ.

В рамках России, по данным Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ), действие Федерального закона 44-ФЗ распространяется более чем на 1,5 миллиона специалистов. Предполагается, что новый закон способствует совершенствованию деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно ч. 23 ст. 112 Закона о контрактной системе до 1 января 2017 года работником контрактной службы или контрактным управляющим может быть лицо, имеющее профессиональное образование или дополнительное профессиональное образование в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Законом определены следующие полномочия контрактной службы, контрактного управляющего:

• разработка Плана закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, подготовка

изменения в него и размещение Плана в единой информационной системе;

• разработка Плана-графика осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, подготовка изменения в него и размещение Плана-графика и внесенных в него изменений в единой информационной системе;

• осуществление подготовки, утверждения и размещения в единой информационной системе извещений (приглашений) об осуществлении закупок, документаций об осуществлении закупок, проектов контрактов;

• осуществление закупки, в том числе обеспечение заключения контракта;

• осуществление подготовки и размещения в информационной системе документальных отчетов, предусмотренных Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ«О контрактной системе»;

• обеспечение контроля за исполнением контракта в соответствии с параграфом 3.5 анализируемого Федерального закона, в том числе принятие результатов контракта;

• принятие участия в рассмотрении дел по обжалованию результатов проведенных процедур определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей;

• проведение на стадии планирования консультаций с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) с целью определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров (работ, услуг), определения наилучших технологий и других решений для обеспечения государственных и муниципальных нужд и др.

• Также для работы и организации закупочной деятельности заказчик обязан создать конкурсную, аукционную, котировочную, или единую комиссию. Функции членов комиссии прописаны в законе:

• вскрытие конвертов (конкурс, запрос котировок, запрос предложений);

• рассмотрение заявок, в т. ч. проверка соответствия участников закупки установленным требованиям; оценка заявок (окончательных предложений).

Исходя из ч. 5 ст. 39 Закона о Контрактной системе заказчик включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок. Поэтому, для данных членов высшее образование не обязательно, но документы о повышении квалификации или профессиональной переподготовки необходимы для работы в составе комиссии.

Соответственно, для профессионального исполнения выделенных обязанностей требуется проведение переподготовки и повышения квалификации большого числа сотрудников органов государственной и муниципальной власти. В итоге, профессионализм государственных и муниципальных служащих будет влиять на качество реализации целей законодательства о контрактной системе, осуществления и контроля закупок.

В связи с вышеизложенным, возникает необходимость пояснения важных вопросов об идентификации принципа профессионализма, выявление субъектов, на которые распространяется принцип профессионализма и применение данного принципа муниципальными служащими.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступивший в силу с 1 января 2014 г., расширил перечень принципов по сравнению с ранее действовавшим Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Одним из оновополагающих принципов Федеральный Закон 44-ФЗ называет принцип профессионализма заказчика и ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. Раскроем суть понятия «профессионализм». Само понятие «профессионализм» предполагает особый уровень знаний, умений, навыков, способствующих эффективной реализации этих знаний в определенной практической сфере. В современном экономическом словаре отмечается, что «профессионализм – высокое мастерство, глубокое овладение профессией, качественное профессиональное исполнение»[1]. Применительно к государственным и муниципальным закупкам профессионализм трактуется следующим образом.

Так, в статье 9 44-ФЗ «Принцип профессионализма заказчика» говорится, что:

1. Контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

2. Заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации. [2].

Т. е., применительно к данному принципу, в законе выделены субъекты закупочной деятельности: заказчики, специализированные организации, контрольные органы, но абсолютно забыты уполномоченные

органы, необходимые и применяемые именно на муниципальном уровне.

Рассмотрим более подробно понятие «профессиональное образование», «профессиональное дополнительное образование».

По мнению А.Н. Лейбовича, профессиональное образование – процесс и результат профессионального становления и развития личности, сопровождающийся овладением, установленными знаниями, умениями, навыками и компетенциями по конкретным специальностям и профессиям. [4]

В РФ устанавливаются следующие уровни профессионального образования:

- среднее профессиональное образование;
- высшее образование – бакалавриат;
- высшее образование – специалитет, магистратура;
- высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации.

Профессиональное дополнительное образование – дополнительное образование, направленное на непрерывное повышение квалификации и профессиональную переподготовку лиц, имеющих профессиональное образование, в соответствии с дополнительными профессиональными образовательными программами, квалификационными требованиями к профессиям и должностям и способствующее развитию деловых и творческих способностей этих лиц.

Профессиональное дополнительное образование включает в себя повышение квалификации и профессиональную переподготовку. Применительно к нормам 44-ФЗ профессиональное дополнительное образование и подразумевает повышение квалификации или профессиональную переподготовку в области государственных и муниципальных закупок.

Повышение квалификации – обновление знаний и навыков лиц, имеющих профессиональное образование, в связи с повышением требований к уровню их квалификации и необходимостью освоения ими новых способов решения профессиональных задач.

Профессиональная переподготовка – приобретение дополнительных знаний и навыков в соответствии с дополнительными профессиональными образовательными программами, предусматривающими изучение новых технологий, необходимых для осуществления нового вида профессиональной деятельности и получения новой квалификации в пределах имеющегося у обучающихся профессионального образования.

Поэтому, исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что с 2017 года для контрактного управляющего, работника контрактной службы обязательно нужно пройти курсы повышения квалификации или профессиональную переподготовку именно по Закону 44-ФЗ.

По мнению автора, до 2017 года повышение квалификации по процедурам размещения заказа в соответствии с Законом № 94-ФЗ, с получением удостоверения о повышения квалификации, или дипломом о переподготовки является достаточным.

Если обратиться к зарубежному опыту, то с 1976 года в США работает Федеральный институт закупок, осуществляющий подготовку специалистов данного профиля. В российской практике нет специального учреждения, занимающегося обучением именно по данному профилю. Согласно ст. 196 Трудового кодекса РФ в случаях, предусмотренных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, работодатель обязан проводить профессиональное обучение или дополнительное профессиональное образование работников, если это условие выполнения работниками определенных видов деятельности. При этом работодатель создает обучающимся работникам необходимые условия для совмещения работы с получением образования и предоставляет гарантии, установленные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором. Таким образом, если работникам контрактной службы или контрактному управляющему необходимо пройти дополнительное профессиональное обучение, учреждение издает соответствующий приказ, заключает договор с образовательной организацией, оплачивает обучение, оформляет работнику служебную командировку [8].

В России, 1 января 2009 года вступило в силу Постановление Правительства РФ от 6 мая 2009 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной подготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации». По данному постановлению обучение проводилось по программе «Управление государственными и муниципальными заказами», объемом 120 часов, в сооответсвии с утвержденными Министерством образования и науки Российской Федерации требованиями. В настоящее время на российском рынке образовательных услуг существует множество программ с разным объемом часов (144 ч, 120 ч, 108 ч, 72 ч). Законодательно утвержденной программы профессионального образования, согласно Федерального закона 44-ФЗ, пока нет, поэтому образовательные учреждения выбирают и разрабатывают программы самостоятельно. В соответствии с ч. 10 ст. 60 Закона № 273-ФЗ «Об образовании в Рассиййской Федерации», повышение или присвоение квалификации по

Таблица 1. **Обучение государственных и муниципальных служащих за период с 2012 по 2014 гг.**

Количество обученных, чел.	**Годы**		
	2012	**2013**	**2014**
Общее	1156	1899	1171
По программе «Управление государственными и муниципальными закупками»	239	463	563
Муниципальные служащие	1	247	289
Доля муниципальных служащих, обучившихся по программе «Управление государственными и муниципальными закупками»	44%	53%	51%

результатам дополнительного профессионального образования подтверждается удостоверением о повышении квалификации или дипломом о профессиональной переподготовке. Образцы этих документов также самостоятельно устанавливаются образовательными организациями.

Так, например, Уральский институт управления – филиал РАНХиГС проводит обучение по программе «Управление государственными и муниципальными закупками», объемом 120 часов, с проведением итоговой аттестации. По данным отчетов ЦДПО данного Института, за период с 2012 по 2014 гг количество обученных государственных и муниципальных служащих было следующим (таблица 1).

Из приведенной таблицы видно, что данная программа пользуется большой популярностью, а в 2014 году почти половина всех слушателей обучились именно по этой программе. Доля муниципальных служащих, обучившихся по рассматриваемой программе, остается стабильной. Можно предположить, что в силу неблагоприятной экономической ситуации, уменьшения лимитов бюджетных обязательств, количество муниципальных служащих будет снижено. Поэтому, институт с февраля 2015 г. запустил новую программу «Управление государственными и муниципальными закупками» с с 72-часовым объемом. По мнению автора, программа со 120-часовым объемом является наиболее оптимальной. Также законодательно закреплен минимум по объему часов для курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки. Согласно п. 12 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, утвержденным приказом Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499, минимальное количество часов для освоения программы – не менее 16 часов, профессиональной переподготовки – не менее 250 часов. Также п. 19 освоение дополнительных профессиональных образовательных программ завершается итоговой аттестацией обучающихся в форме, определяемой образовательным учреждением самостоятельно. Успешно освоившим профессиональную программу и прошедшим итоговую аттестацию, выдаются документы о квалификации или диплом о профессиональной переподготовки. В свою очередь, указываемая в документе квалификация, дает право заниматься определенной профессиональной деятельностью или выполнять конкретные трудовые функции.

Для осуществления подготовки специалистов в сфере закупок органами государственной власти проводится работа по формированию соответствующих образовательных условий. В частности, создана межведомственная рабочая группа Минэкономразвития России и Минобрнауки России, основными направлениями работы которой являются подготовка материалов и разработка документов для формирования образовательных программ в сфере закупок на уровне повышения квалификации, профессиональной переподготовки на базе любого высшего образования. Сейчас идет серьезная работа по разработке нового федерального образовательного стандарта, регламентирующего основные требования и критерии к обучению по управлению государственными и муниципальными закупками. Таким образом, исходя из вышеизложенного, до 2017 года принцип профессионализма будет решаться путем повышения квалификации служащих по принятым программам, что приведет к оптимизации закупочной деятельности заказчиков и эффективному использованию средств бюджета.

По результатам проведенного исследования можно сформулировать следующие выводы и рекомендации:

1. Провозглашая принцип профессионализма, закон необоснованно сузил круг субъектов, на которых распространяется действие данного принципа. Установлены лишь общие требования к квалификации работников контрактной службы заказчика, членам комиссии. В связи с этим представляется необходимым доработать нормы Федерального Закона о контрактной системе с установлением более четких требований к лицам, занятых в закупочной деятельности заказчика.

2. Заказчикам муниципального уровня целесообразно использовать возможность централизации закупок, через создание уполномоченных органов, казенных учреждений. Соответственно, принцип профессионализма заказчика будет касаться только узкого круга сотрудников.

3. Необходимо в ближайшее время разработать образовательные и профессиональные стандарты подготовки специалистов в области закупок для государственных и муниципальных нужд.

Литература:

1 *Гладилина И.П., Сергеева С.А.* Профессионализм заказчика как фактор эффективной закупочной деятельности [электронный ресурс]. URL: http://profesiniciative.ru/index.php/nu1/148-gs202 (дата обращения 22.02.2015)

2 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 12.04.2013. № 80.

3 *Степанов К.И.* Принципы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и их реализация в положениях закона // Госзаказ. Апрель-июнь 2013. № 32. С. 53–61.

4 *Лейбович А.Н.* Методология и политика разработки и применения национальной системы квалификаций // Образование и наука. 2012. № 4 [электронный ресурс]. URL: http://edscience.ru/ru/article/n-leybovich (дата обращения 21.02.2015)

5 *Шамрин А.Т.* Все сложится! // Госзаказ. Январь-март 2014. № 35. С. 2–3.

6 *Гапанович А.В.* Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // Юрист. 2014. № 12. С. 16–20.

7 *Габричидзе Б.Н., Коланда В.М.* Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. 1995. № 12. С. 19–21.

8 *Беляева О.В.* Контрактная служба или контрактный управляющий? // Учет в бюджетных учреждениях. 2014. № 3 [электронный ресурс]. URL: http://www.budgetnik.ru/art/3582-kontraktnaya-slujba-i-kontraktnyy-upravlyayushchiy (дата обращения 23.02.2015)

9 *Лисовенко О.К.* Контрактная служба как инструмент реализации принципа профессионализма заказчика в сфере закупок // Госзакупки. 2014. 10 мая. [электронный ресурс]. URL: http://www.pro-goszakaz.ru/practice/90532/ (дата обращения 22.02.2015)

10 *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2000.

References:

1 *Gladilina I.P., Sergeeva S.A.* Professionalism of the customer as a factor of effective procurement [e-resource]. URL: http://profesiniciative.ru/index.php/nu1/148-gs202 (date of access: on 22.02.2015)

2 On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs: The Federal Law of April 5, 2013 № 44-FZ (with amendments) // Rossiyskaya Gazeta. 12.04.2013. № 80.

3 *Stepanov K.I.* Principles of The Federal Law « On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs» and its implementation in the provisions of the law // Goszakaz. April-June 2013. № 32. P. 53–61.

4 *Leybovich A.N.* Methodology and policy of the development and application of the national system of qualifications // Obrazovaniye I nauka. 2012. № 4 [e-resource]. URL: http://edscience.ru/ru/article/n-leybovich (date of access: on 21.02.2015)

5 *Shamrin A.T.* Everything goes! // Goszakaz. January-March 2014. № 35. P. 2–3.

6 *Gapanovich A.V.* The professionalism of the customer as the principle of the contract system in procurement // Yurist. 2014. № 12. P. 16–20.

7 *Gabrichidze B.N., Kolanda V.M.* The principle of professionalism in the public service // Gosudarstvo I pravo. 1995. № 12. P. 19–21.

8 *Belyaeva O.V.* Contract service or contract manager? // Uchet v budjetnyh uchrejdeniyah. 2014. № 3 [e-resource]. URL: http://www.budgetnik.ru/art/3582-kontraktnaya-slujba-i-kontraktnyy-upravlyayushchiy (date of access: on 23.02.2015)

9 *Lysovenko O.K.* Contract service as a tool for implementation of the principle of customer professionalism in procurement // Goszakupki. 2014. May 10th. [e-resource]. URL: http://www.pro-goszakaz.ru/practice/90532/ (date of access: on 22.02.2015)

10 *Bakhrah D.N.* Administrative Law of Russia: Textbook for universities. M.: NORMA, 2000.