

# АНАЛИЗ ПРАКТИКИ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОНТРАКТНЫХ СЛУЖБ, НАЗНАЧЕНИЯ И РАБОТЫ КОНТРАКТНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ<sup>1</sup>



**ИЛЮШИН  
Дмитрий Михайлович,**

эксперт в области публичного права, НИУ ВШЭ

**К**онтрактные службы и контрактные управляющие являются основным звеном в управлении закупочным процессом со стороны государственных и муниципальных заказчиков.

В результате проведенного опроса государственных и муниципальных заказчиков выявлено следующее соотношение моделей организации закупочной деятельности заказчиков (Рис. 1). В 25% случаев в организации назначен контрактный управляющий, в 63% случаев сформированы контрактные службы, 3% опрошенных затруднились ответить о способе управления закупками в их организации.

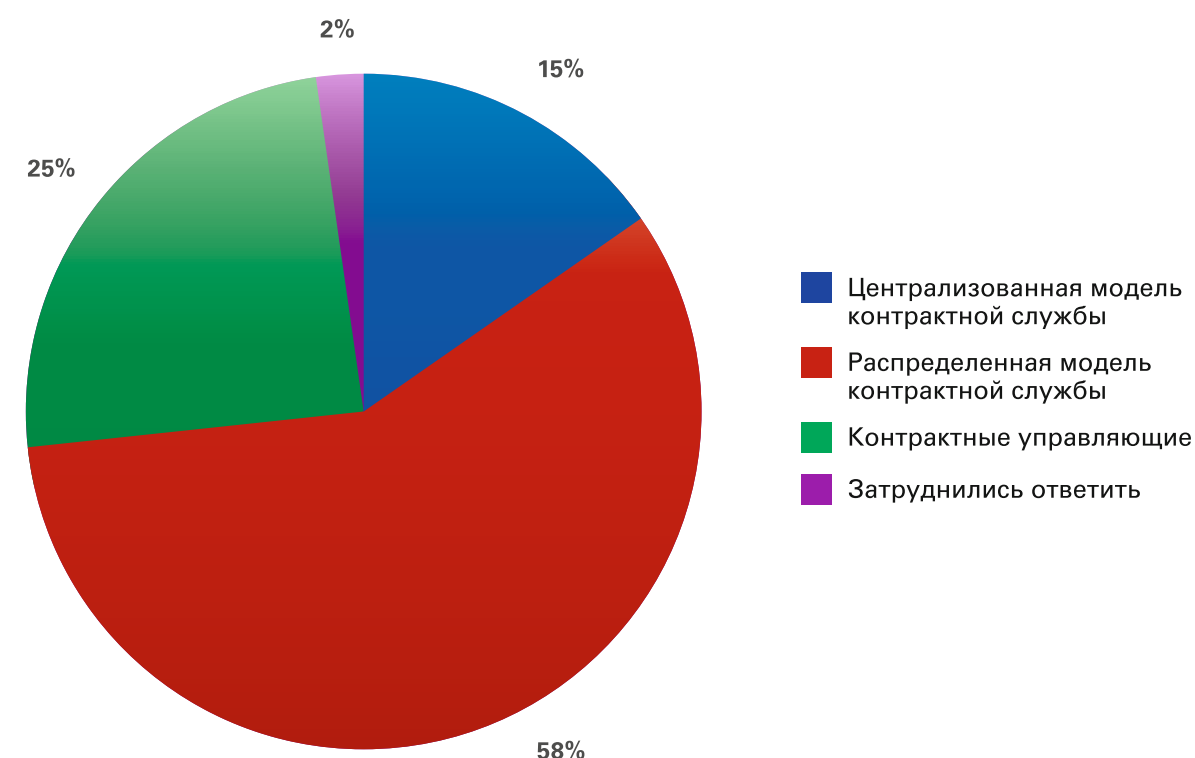
Что касается контрактных служб, то в большинстве случаев заказчики формируют контрактную службу по распределенной модели (без образования отдельного структурного подразделения) – 58%, и только в 15% опрошенных организаций присутствует централизованная модель контрактной службы (создано отдельное структурное подразделение, занимающееся организацией закупочного процесса данного заказчика).

Исследование практики формирования и функционирования контрактных служб (назначения

контрактных управляющих) выявило следующие проблемные моменты данных институтов. Согласно Федеральному закону № 44-ФЗ (ч. 1 ст. 38), при создании контрактной службы формирование специального структурного подразделения не является обязательным. Данная оговорка означает, что создание контрактной службы не всегда связано с внесением изменений в штатное расписание заказчика или не предполагает в обязательном порядке перепрофилирование его структурных подразделений путем объединения (либо выделения) в контрактную службу. При этом включение отдельных сотрудников в состав контрактной службы в большинстве случаев связано с изменением (расширением) их трудовой функции. Однако на практике включение работников заказчика в состав контрактной службы не всегда сопровождается внесением изменений в должностные инструкции (регламенты) и трудовой договор (контракт) соответствующего лица, как и не всегда является добровольным со стороны указанных сотрудников, что является нарушением их трудовых прав. Аналогичные проблемы возникают и при назначении контрактных управляющих.

Следует отметить, что тенденция организации распределенной контрактной службы у заказчи-

**Рисунок 1.**  
Распределение моделей управления закупками у заказчиков



<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках подготовки Национального доклада (апрель 2015 г.).



ка отчасти объясняется ограниченностью объема выделенных на фонд заработной платы средств, а также количества ставок в штатном расписании. Еще один момент, препятствующий формированию контрактной службы в виде отдельного структурного подразделения – отсутствие соответствующих должностей в едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих (ЕКС) и общероссийском классификаторе профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР, ОК 016-94). Несмотря на то, что, согласно Постановлению Минтруда России от 21.08.1998 № 37, квалификационный справочник носит рекомендательный характер (с отдельными исключениями) и не является обязательным для применения, государственные и муниципальные учреждения учитывают его рекомендации, поэтому непонятно, как правильно включить нужные должности в штатное расписание учреждения и трудоустроить нового сотрудника.

Правовое регулирование порядка действий контрактных служб и контрактных управляющих для осуществления своих полномочий, а также порядка их взаимодействия с другими подразделениями заказчика и комиссиями по осуществлению закупок в настоящее время отсутствует. Основной функционал контрактной службы закреплен в ч. 4 ст. 38 Федерального закона № 44-ФЗ,

при этом ч. 3 данной статьи содержит указание, что контрактная служба действует в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании Типового положения<sup>2</sup>. Принятое Типовое положение носит общий, рамочный характер, в нем перечисляются полномочия и функции контрактной службы, но порядок действий для осуществления этих функций не раскрывается. Кроме того, действие Типового положения не распространяется на контрактных управляющих. В этой связи решение проблемы правильной организации всей системы закупок конкретного заказчика зависит исключительно от конкретных должностных лиц, отвечающих за решение данных вопросов.

По результатам глубинных интервью с должностными лицами контрактных служб и контрактными управляющими можно определить следующие проблемы, возникающие в их деятельности:

1. Перенесение части обязанностей контрактной службы (планирование, обоснование, подготовка документации о закупке) на иные функциональные подразделения при централизованной модели контрактной службы.
2. «Конкуренция» и неравное распределение ответственности между контрактной службой (контрактным управляющим) и иными структурными подразделениями заказчика на этапе исполнения контракта.

3. Недостаточность нормативно-правового регулирования проведения консультаций с поставщиками, подрядчиками и исполнителями (в частности, отсутствуют требования к порядку проведения таких консультаций, не решены вопросы обеспечения открытости и прозрачности таких консультаций, обеспечения равного доступа к ним всех потенциальных поставщиков).
4. Недостаточность методических материалов, примерных проектов локальных актов, регулирующих вопросы осуществления деятельности контрактных служб, контрактных управляющих.
5. Недостаточность финансирования, выделяемого на деятельность контрактных служб, контрактных управляющих.

В настоящее время система закупок для государственных и муниципальных нужд испытывает кадровый голод. Прежде всего такая ситуация вызвана тем обстоятельством, что до вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ единственным квалификационным требованием являлось требование о необходимости включения в состав комиссии не менее чем одного специалиста, прошедшего профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для нужд заказчиков. Кроме того, существенным основанием для отсутствия заинтересованности в получении должности, предполагающей привлечение к процессу закупок для государственных и муниципальных нужд, является административная ответственность, которая может быть применена к должностному лицу заказчика в случае выявления факта нарушения законодательства о закупках. Необходимым условием успешного развития системы закупок является профессионализм работников, чья деятельность непосредственно связана с государственными и муниципальными закупками. Обеспечение эффективности и результативности закупок возможно только в том случае, если заказчик будет применять правильные стратегии закупок (правильно определять требования к объекту закупок, устанавливать оптимальные условия исполнения контракта, формировать требования к участнику закупок, обеспечивающие возможность исполнения контракта на заданных условиях, корректно определять начальную (максимальную) цену контракта, формировать порядок определения победителя и т.д.).

Впервые одним из основных принципов контрактной системы в сфере закупок провозглашен принцип профессионализма заказчика, предусма-

тривающий 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. В рамках Федерального закона № 44-ФЗ предприняты меры, направленные на повышение качества кадрового обеспечения системы закупок. В отношении работников контрактной службы, равно как и в отношении контрактных управляющих, устанавливается требование о том, что такие работники должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок. Изменения коснулись и квалификационных требований, предъявляемых в отношении состава комиссии по осуществлению закупок, с 1 января 2014 г. заказчик должен включать в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок.

Федеральный закон № 44-ФЗ не только провозглашает принцип профессионализма заказчика, устанавливает требования в отношении наличия обучения в сфере закупок у работников контрактной службы, контрактного управляющего и членов комиссии по осуществлению закупок, но и содержит норму<sup>3</sup>, направленную на обеспечение указанного принципа, согласно которой заказчики 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. Таким образом, вопрос, связанный с организацией обучения работников по программам дополнительного профессионального образования, в настоящее время является особенно актуальным для государственных и муниципальных заказчиков.

Следует отметить, что установление принципа профессионализма и требований в отношении наличия образования в сфере закупок на сегодняшний день не обеспечило значимого повышения эффективности отечественной системы закупок. Основной причиной тому следует признать рамочную регламентацию образовательной деятельности в сфере дополнительного профессионального образования, предусмотренную Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – Федеральный закон об образовании), согласно которому содержание дополнительной профессиональной программы определяется образовательной про-

<sup>2</sup> Типовое положение (регламент) о контрактной службе, утвержденное Приказом Минэкономразвития России от 29.10.2013 № 631// Российская газета, № 273, от 04.12.2013.

<sup>3</sup> См. ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 44-ФЗ.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» //Российская газета, № 303, от 31.12.2012.



граммой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность. В соответствии с Федеральным законом об образовании<sup>5</sup> содержание дополнительных профессиональных программ должно учитывать профессиональные стандарты, квалификационные требования, указанные в квалификационных справочниках по соответствующим должностям, профессиям и специальностям, или квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, которые устанавливаются в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами РФ о государственной службе. Принятые в сентябре 2015 г. профессиональные стандарты «Специалист в сфере закупок», «Эксперт в сфере закупок» пока никак ситуацию не изменили.

До сих пор организации, осуществляющие образовательную деятельность в сфере закупок, абсолютно свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам. Анализ функционирующего рынка образовательных услуг в сфере закупок позволил выявить более 100 организаций, предоставляющих образовательные услуги в сфере закупок. Перечень дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок разнообразен как по наименованию, так и по содержанию. Предлагаемые сроки освоения дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок колеблются в диапазоне от 16 часов до 144 академических часов. В этой связи объем полученных слушателями по результатам обучения в сфере закупок знаний и навыков различен и во многом зависит от места прохождения обучения.

Можно с уверенностью утверждать, что в ситуации отсутствия законодательного регулирования в области обеспечения качества образовательных программ в сфере закупок и единой государственной политики в сфере подготовки кадров для системы закупок соответствующий документ об образовании вовсе не гарантирует наличие у специалиста теоретических знаний и навыков, необходимых для решения профессиональных задач в сфере закупок. Особенно тревожит это обстоятельство ввиду того, что, по прогнозам экспертов в сфере закупок, принятие Федерального закона № 44-ФЗ определило необходимость повышения квалификации около 1 млн специалистов в сфере закупок по всей России.

Следует отметить, что на сегодняшний день Межведомственной рабочей группой Минэкономразвития России и Минобрнауки России по вопросу о формировании системы подготовки кадров и государственной аттестации в сфере закупок приняты<sup>6</sup> Методические рекомендации в целях реализации единой государственной политики в области повышения квалификации специалистов в сфере закупок, а также в целях обеспечения получения специалистами, направленными на обучение, знаний и навыков, необходимых и достаточных для решения профессиональных задач в сфере закупок. Указанные Методические рекомендации определяют в том числе дисциплины дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок и их основные темы, а также минимально необходимый объем обучения по каждой дисциплине, минимальный срок освоения и условия реализации таких программ. Обозначенные Методические рекомендации 12 марта 2015 г. были направлены для применения высшим органам исполнительной власти субъектов РФ, организациям высшего образования и организациям дополнительного профессионального образования. Полагаем, что использование данных Методических рекомендаций организациями, осуществляющими образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации в сфере закупок, а также заказчиками при закупке образовательных услуг в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд позволит повысить качество профессиональной подготовки специалистов в сфере закупок.

Кроме того, с целью обмена опытом, повышения уровня образования специалистов в сфере закупок, формирования единой правоприменительной практики Межведомственной рабочей группой Минэкономразвития России и Минобрнауки России по вопросу о формировании системы подготовки кадров и государственной аттестации в сфере закупок было принято решение о создании Методического совета образовательных организаций в сфере закупок.

Для повышения эффективности функционирования контрактной системы представляется необходимым и в дальнейшем реализовывать мероприятия, направленные на повышение уровня квалификации работников, занятых в сфере закупок, в том числе обеспечивающих качество образовательных услуг в сфере закупок. На сегодняшний день представляется целесообразным



проведение мониторинга реализуемых программ в сфере закупок в целях выявления «лучших практик» и тиражирования наиболее эффективных подходов среди организаций, осуществляющих образовательную деятельность в сфере закупок.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящий момент говорить об эффективности введения таких институтов, как контрактная служба и контрактный управляющий, преждевременно. Это в первую очередь обусловлено отсутствием методик оценки эффективности их функционирования, несовершенством законодательства, недостаточной обеспеченностью профессиональными кадрами заказчиков. Однако уже сейчас можно утверждать, что действующее нормативное регулирование не позволяет рассчитывать на нормальное функционирование контрактных служб, контрактных управляющих и нуждается в доработке.

Значительная часть заказчиков при формировании контрактных служб и назначении контрактных управляющих нарушает требования трудового законодательства и законодательства о государственной службе, выражающиеся в ненадлежащем оформлении расширения трудовых функций сотрудников контрактных служб (контрактных управляющих).

Для облегчения надлежащего оформления статуса контрактных служб необходимо включение в квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих (ЕКС) и общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР, ОК 016-94) должности контрактного управляющего, главы и сотрудника контрактной службы.

Проведенное исследование практики функционирования контрактных служб показало, что

использование централизованной модели контрактной службы заказчика наиболее эффективно в случае, если осуществляемые закупки являются в основном типовыми и не требуют от сотрудников контрактной службы специальных знаний об объекте закупки. В противном случае значительная часть функций контрактной службы фактически перекладывается на подразделение, для нужд которого производилась закупка. Применение распределенной модели контрактной службы заказчика наиболее эффективно в случае осуществления закупок разноплановых и сложных объектов, когда для обеспечения эффективности закупки сотрудник контрактной службы должен обладать специальными знаниями. Достаточно частое внедрение распределенной модели контрактной службы используется заказчиками вынужденно с целью экономии издержек на планирование и осуществление закупок.

Внедрение института контрактной службы, контрактного управляющего положительно сказалось на степени персонализации ответственности в правовом смысле. Вместе с тем указанные выше проблемы приводят к размыванию ответственности сотрудников контрактных служб (ненадлежащее оформление трудовых функций, «перекладывание» ответственности на иные подразделения, отсутствие регламентации взаимодействия с иными структурными подразделениями).

Оценка влияния внедрения института контрактной службы в управленческой практике в настоящее время затруднительна, в том числе в связи с отсутствием соответствующих методик. Отметим, что лишь половина опрошенных сотрудников управлений ФАС России по субъектам РФ считают, что выявление нарушений законодательства о закупках, допускаемых заказчиками, хоть в какой-то степени влияет на принимаемые кадровые решения. ■

<sup>5</sup> См. ч. 9 ст. 76 Федерального закона об образовании.

<sup>6</sup> См. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 12.03.2015 г. № 5594-ЕЕ/Д28и, Министерства образования и науки Российской Федерации от 12.03.2015 г. № АК-553/06.