

Научная статья
УДК 346.5.08:339.186(470)

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ПРОФЕССИОНАЛИЗМА В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ

Эльдар Харисович Рахимов

Уфимский юридический институт МВД России, Уфа, Россия, erakhimov3@mvd.ru

Аннотация. В статье автором проведен анализ реализации принципа профессионализма, закрепленного в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд». Отмечаются проблемы при его реализации в отдельных сферах функционирования контрактной системы. Сделан акцент на необходимости унификации образовательного ценза для сотрудников заказчиков, принимающих участие в функционировании контрактной системы, а также законодательного закрепления штатной контрактной службы (контрактного управляющего) для заказчиков, одновременно убрав возможность функционирования контрактной службы (контрактного управляющего) без создания штатного подразделения.

Ключевые слова: контрактная система, государственные закупки, принцип профессионализма, контрактная служба.

Для цитирования: Рахимов Э. Х. Некоторые аспекты реализации принципа профессионализма в контрактной системе // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2024. № 4 (106). С. 99–105.

Original article

SOME ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF PROFESSIONALISM IN THE CONTRACT SYSTEM

Eldar Kh. Rakhimov

Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Ufa, Russia, erakhimov3@mvd.ru

Abstract. The article analyzes the implementation of the principle of professionalism enshrined in Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013 “On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state (municipal) needs.” It notes the problems in its implementation in certain areas of the functioning of the contract system. Emphasis is placed on the need to unify the educational qualifications for employees of customers who participate in the functioning of the contract system, as well as the legislative consolidation of a full-time contract service (contract manager) for customers, while simultaneously removing the possibility of functioning of a contract service (contract manager) without creating a full-time unit.

Keywords: contract system, public procurement, principle of professionalism, contract service.

For citation: Rakhimov E. Kh. Some aspects of the implementation of the principle of professionalism in the contract system // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. No. 4 (106). P. 99–105. (In Russ.)

Введение

Контрактная система представляет собой совокупность норм, требований и правил, регулирующих отношения, связанные с процессом планирования обеспечения орга-

нов государственной власти товаров, работ, услуг, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения контрактов для эффективного выполнения госорганами возложенных задач и функций, и создана

в Российской Федерации на основе Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе, Закон 44-ФЗ)¹.

Функционирование контрактной системы осуществляется на основе ряда принципов, закрепленных в Законе № 44-ФЗ. Одним из них является принцип профессионализма, указанный в ст. 9 данного закона. Профессионализм участников контрактной системы напрямую влияет на качество осуществления закупок, профилактику нарушений законодательства, общую эффективность удовлетворения государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах.

Материалы и методы

Материалами исследования послужили научные труды, посвященные правовому регулированию общественных отношений, складывающихся в результате функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Основными методами, использованными при написании настоящей работы, стали общенаучные и частно-научные методы, в частности, анализ, синтез, метод сравнительно-правового исследования.

Результаты

В содержание принципа законодателем включено положение о том, что 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.

Указанный принцип раскрывается также в ч. 2 ст. 9 Закона № 44-ФЗ, в соответствии с которой 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.

Так, в соответствии с ч. 6 ст. 38 Закона № 44-ФЗ, работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок, то есть законом установлены квалификационные требования к указанной профессиональной деятельности.

Кроме того, в соответствии с ч. 5 ст. 39 Закона № 44-ФЗ, заказчик включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки.

Следует согласиться с мнением Ч. М. Исмаилова, указавшего на «неконкретные и оценочные требования, предъявляемые к уровню теоретических знаний и практических навыков» [1, с. 23] в Законе № 44-ФЗ. Несмотря на то, что в самом содержании принципа профессионализма, закрепляющего основополагающие начала для правового регулирования в данной сфере, не обязательно должна быть конкретика, но требования к уровню теоретических знаний, специальности и профилю образования для осуществления деятельности заказчика в сфере закупок на профессиональной основе не находят отражения и в других нормах Закона № 44-ФЗ.

Мы солидарны с мнением Е. И. Смирновой, отметившей, что государственные заказчики играют центральную роль в контрактной системе. Их профессионализм влияет на качество подготовки документации, выбор поставщиков и контроль за ис-

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

полнением контрактов. Исследования показывают, что недостаток квалификации у заказчиков приводит к увеличению числа ошибок и нарушений в процессе закупок [2, с. 47].

Минэкономразвития России в своем письме от 29 апреля 2016 г. № Д28и-1129¹ отметило, что во исполнение статьи 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации разработаны и утверждены приказами Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 625н² и № 626н³ профессиональные стандарты: «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок».

Характеристики квалификации, которые содержатся в профессиональных стандартах, применяются работодателями в качестве основы для определения требований к квалификации работников с учетом особенностей выполняемых работниками трудовых функций, обусловленных применяемыми технологиями и принятой организацией производства и труда.

Таким образом, как отмечено в вышеуказанном письме, «действующее законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок предусматривает обязательное требование к уровню профессионализма заказчиков. При этом вопрос обучения и повышения квалификации сотрудников решается заказчиком самостоятельно».

На наш взгляд, реализация принципа профессионализма заказчика, помимо четко установленных требований к уровню образования вовлекаемых в ее деятельность должностных лиц заказчика, должна находить отражение в профессиональном подходе к организации закупочного процесса. В этой связи, полагаем, что положения статьи 38 Закона № 44-ФЗ о возможности создания за-

казчиком контрактной службы без создания специального структурного подразделения приводят к тому, что функции контрактной службы распределяются между множеством работников заказчика, следствием чего являются негативные явления – отсутствие профессионализма, «размывание» ответственности, эффект «дополнительной нагрузки» в виде закупочной деятельности (подготовки соответствующей документации, контроля за прохождением закупочных процедур).

Характер нарушений законодательства о контрактной системе свидетельствует о том, что большинство из них являются следствием несовершенства и сложности механизма правового регулирования контрактной системы. С момента принятия Закона № 44-ФЗ в него было внесено более 100 изменений и дополнений, принято более 400 подзаконных актов, регламентирующих вопросы закупочной деятельности, что приводит к затруднению восприятия и ошибкам (нарушениям) при осуществлении закупочной деятельности заказчиков, в том числе по причине того, что для многих субъектов контрактной системы (контрактной службы, приемочной комиссии) данные обязанности не являются их основной трудовой функцией и никак не оплачиваются [3, с. 80].

Подавляющее большинство жалоб подается по вопросам зоны ответственности контрактной службы (контрактного управляющего). На наш взгляд, причиной этого является нечеткое закрепление правового положения контрактной службы в Законе № 44-ФЗ.

В этой связи вполне рациональным видится предложение Н. С. Матвеевой о необходимости установления в Законе № 44-ФЗ требования применения дифференцированного подхода к освоению программ

¹ О принципе профессионализма заказчиков при закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : письмо Минэкономразвития России от 29 апреля 2016 г. № Д28и-1129. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок» : приказ Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 625н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении профессионального стандарта «Эксперт в сфере закупок» : приказ Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 626н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дополнительного профессионального образования в сфере закупок (осуществления профессиональной переподготовки или повышения квалификации) в отношении разных подразделений и должностных лиц организации-заказчика: работников контрактной службы (контрактного управляющего), членов комиссии по осуществлению закупок, а также о внесении изменений в штатные расписания организаций-заказчиков в отношении введения должностей специалистов в сфере закупок [4, с. 898; 5].

Тот факт, что руководителем контрактной службы может назначаться должностное лицо, имеющее условно «другую основную работу», ставит под сомнение качественное выполнение им обязанностей по основной должности и по реализации всего обширного перечня функций руководителя контрактной службы [6, с. 64].

Л. Г. Полбицина, анализируя рассматриваемую проблематику, отмечает, что, «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, занятым в закупочной деятельности заказчика» [7].

Д. К. Бураканова предлагает «ужесточить требования к реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок и сделать их обязательными, а не рекомендательными для исполнения образовательными учреждениями, ужесточить требования к итоговой аттестации подготовки обучающихся, увеличить сроки освоения обучающих программ, установить критерии для специалистов, непосредственно привлекаемых для проведения занятий» [8].

С учетом высокой динамики законодательства о контрактной системе представляется заслуживающим внимания предложение о создании стандарта профес-

сионального роста для служащих, задействованных в контрактной системе [9].

Говоря об образовании в сфере закупок, отметим отсутствие единой учебно-методической базы для его получения, что делает весьма актуальным и по сей день предложение В. Е. Сергеева о создании методической основы подготовки специалистов в сфере закупок [10]. О необходимости введения отдельных основных профессиональных образовательных программ в сфере закупок и отдельных кафедр отмечено Я. В. Жирухиной [11].

Огромное значение имеет факт того, что сфера подготовки кадров в контрактной системе значительно коммерциализирована. Работникам зачастую приходится за свой счет проходить обучение, и не во всех случаях качество обучения и методических материалов соответствует предъявляемым требованиям. В этой связи представляется целесообразным предложение Г. В. Мягченко о необходимости создания открытого образовательного портала непрерывного повышения квалификации в сфере государственных и муниципальных закупок [12]. Добавим, что большую ценность такому проекту придавала бы его безвозмездность для государственных и муниципальных служащих.

Заключение

Спустя десятилетие становления и развития очевидно, что факультативная роль контрактной службы не соотносится с современными требованиями контрактной системы. Управлять закупками должны профессионалы, имея четкие обязанности и ответственность в данной сфере. Как справедливо отмечает Т. А. Федосова, профессионализм в контексте контрактной системы подразумевает наличие у участников процесса необходимых знаний, навыков и опыта, что позволяет им эффективно выполнять свои обязанности. Это включает в себя понимание законодательства, методов оценки и выбора поставщиков, а также управление рисками, связанными с закупками [13, с. 37].

В то же время недостаточная квалификация может привести к заключению невыгод-

ных контрактов или к срыву сроков исполнения обязательств. В результате возникают дополнительные затраты, что негативно сказывается на общем состоянии бюджета [14, с. 22].

Для обеспечения реализации принципа профессионализма в контрактной системе необходимо:

– провести комплекс мероприятий по организации нормативного закрепления создания заказчиками контрактной службы как отдельного специального структурного подразделения с соответствующим штатным, финансовым и материально-техническим обеспечением;

– унифицировать требования к знаниям и навыкам в сфере закупок для должностных лиц, участвующих в функционировании контрактной системы со стороны заказчика [15, с. 98];

– привлекать в сферу закупок квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок, установить достойный уровень

заработной платы (денежного довольствия). В качестве одной из форм реализации указанной меры может служить установление поощрительных выплат (процентных надбавок) к заработной плате или денежному довольствию для лиц, задействованных в работе контрактной системы, для которых данные функции не входят в прямые обязанности, предусмотренные занимаемой должностью (члены контрактной службы, комиссии по осуществлению закупок, приемочных комиссий);

– образовательным организациям высшего образования широко распространить практику разработки образовательных программ высшего образования с возможностью получения обучающимися нескольких дополнительных квалификаций, в том числе в сфере государственных закупок, на основе вышеуказанных профессиональных стандартов, в соответствии с ч. 8.1 ст. 12 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании»¹, предусматривающей такую возможность.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Исмаилов Ч. М. Отдельные проблемы совершенствования законодательства о контрактной системе в сфере закупок как межотраслевого института // Администратор суда. 2020. № 3. С. 22–25.
2. Смирнова Е. И. Влияние квалификации заказчиков на эффективность госзакупок // Экономика и управление 2019. № 8 (3). С. 45–52.
3. Рахимов Э. Х., Исламгулов С. Ф. Проблемные вопросы подтверждения опыта участников государственных закупок // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2023. № 4 (102). С. 80–85.
4. Матвеева Н. С. Принцип профессионализма государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. Вып. 15. С. 895–912.
5. Матвеева Н. С. Принцип профессионализма государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2021. № 9 (513). С. 29–47.
6. Сергеев В. Е. Принцип профессионализма в деятельности руководителя контрактной службы // Актуальные вопросы экономики, менеджмента и финансов в современных условиях: сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2016. С. 64–65.
7. Полбицына Л. Г. Профессионализм заказчика как необходимое условие оптимизации государственных и муниципальных закупок // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 1 (10). С. 49–54.
8. Бураканова Д. К. Принцип профессионализма заказчика как базовый принцип контрактной системы государственных закупок // Молодой ученый. 2016. № 21 (125). С. 319–321.

¹ Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Дегтев Г. В., Акимов Н. А., Ященко В. В. Профессионализм заказчиков как стратегия закупочной деятельности // *Фундаментальные исследования*. 2015. № 2-8. С. 1735–1738.
10. Сергеев В. Е. Реализация принципа профессионализма заказчика как основа эффективного управления закупками в отрасли // *Современные проблемы науки и образования*. 2015. № 1-2. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=20240>.
11. Жирухина Я. В., Паулов П. А. Проблема кадрового обеспечения в реализации принципа профессионализма заказчика в сфере закупок // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2019. № 6-1. С. 185–187.
12. Мягченко Г. В. Реализация принципа профессионализма заказчика в контрактной системе // *Мировые научные исследования и разработки в эпоху цифровизации: сборник статей XV Международной научно-практической конференции. Часть 1. Ростов-на-Дону: Южный университет (ИУБиП), 2021. С. 802–805.*
13. Федосова Т. А. Профессионализм в сфере госзакупок: проблемы и решения // *Журнал государственных закупок*. 2020. № 5 (2). С. 34–40.
14. Лебедев С. А. Ошибки в госзакупках: как их избежать? // *Управление проектами*. 2020. № 11 (3). С. 22–29.
15. Рахимов Э. Х. Актуальные вопросы профилактики нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных // *Научный портал МВД России*. 2020. № 1 (49). С. 94–98.

REFERENCES

1. Ismailov Ch. M. Certain problems of improving the legislation on the contract system in the field of procurement as an intersectoral institution // *Court Administrator*. 2020. No. 3. P. 22–25. (In Russ.)
2. Smirnova E. I. The influence of customer qualifications on the efficiency of public procurement // *Economics and Management* 2019. No. 8 (3). P. 45–52. (In Russ.)
3. Rakhimov E. Kh., Islamgulov S. F. Problematic issues of confirming the experience of participants in public procurement // *Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2023. No. 4 (102). P. 80–85. (In Russ.)
4. Matveeva N. S. The principle of professionalism of the state customer in the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs // *Finance and Credit*. 2018. Vol. 24. Issue. 15. P. 895–912. (In Russ.)
5. Matveeva N. S. The principle of professionalism of the state customer in the contract system in the field of procurement of goods, works, services // *Accounting in budgetary and non-profit organizations*. 2021. No. 9 (513). P. 29–47. (In Russ.)
6. Sergeev V. E. The principle of professionalism in the activities of the head of the contract service // *Actual issues of economics, management and finance in modern conditions: a collection of scientific papers based on the results of the international scientific and practical conference*. St. Petersburg, 2016. P. 64–65. (In Russ.)
7. Polbitsyna L. G. Professionalism of the customer as a necessary condition for optimizing state and municipal procurement // *Municipality: economics and management*. 2015. No. 1 (10). P. 49–54. (In Russ.)
8. Burakanova D. K. The principle of professionalism of the customer as a basic principle of the contract system of public procurement // *Young scientist*. 2016. No. 21 (125). P. 319–321. (In Russ.)
9. Degtyarev G. V., Akimov N. A., Yashchenko V. V. Professionalism of customers as a procurement strategy // *Fundamental research*. 2015. No. 2-8. P. 1735–1738. (In Russ.)
10. Sergeev V. E. Implementation of the principle of customer professionalism as the basis for effective procurement management in the industry // *Modern problems of science and education*. 2015. No. 1-2. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=20240>. (In Russ.)
11. Zhirukhina Ya. V., Paulov P. A. The problem of staffing in the implementation of the principle of customer professionalism in the field of procurement // *International Journal of Humanities and Natural Sciences*. 2019. No. 6-1. P. 185–187. (In Russ.)
12. Myagchenko G. V. Implementation of the principle of customer professionalism in the contract system // *World scientific research and development in the era of digitalization: collection of articles from the*

15th International scientific and practical conference. Part 1. Rostov-on-Don: Southern University (IUBiP), 2021. P. 802–805. (In Russ.)

13. Fedosova T. A. Professionalism in public procurement: problems and solutions // Journal of public procurement. 2020. No. 5 (2). P. 34–40. (In Russ.)

14. Lebedev S. A. Mistakes in public procurement: how to avoid them? // Project management. 2020. No. 11 (3). P. 22–29. (In Russ.)

15. Rakhimov E. Kh. Current issues of preventing violations of legislation on the contract system in the field of procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal // Scientific portal of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. No. 1 (49). P. 94–98. (In Russ.)

Информация об авторе:

Э. Х. Рахимов, кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author:

E. Kh. Rakhimov, Candidate of Law, Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 21.10.2024; одобрена после рецензирования 24.10.2024; принята к публикации 28.11.2024.

The article was submitted 21.10.2024; approved after reviewing 24.10.2024; accepted for publication 28.11.2024.