

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК. НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ



ШАМРИН
Александр Тихонович,

первый проректор НИУ ВШЭ



МАСЛОВА
Наталья Сергеевна,

директор Института управления
закупками и продажами
им. А.Б. Соловьева НИУ ВШЭ

Ряд экспертов одним из основных факторов, оказывающим негативное влияние на эффективность функционирования системы закупок, называют недостаточную обеспеченность процесса квалифицированными кадрами. Добиться эффективности функционирования системы закупок как каждого отдельного заказчика, так и системы закупок нашей страны в целом без обеспечения системы закупок квалифицированными кадрами невозможно. Поэтому одним из основных принципов контрактной системы в сфере закупок провозглашен принцип профессионализма заказчика, предусматривающего 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 целях обеспечения принципа профессионализма заказчика в рамках контрактной системы в сфере закупок к работникам контрактной службы, равно как и к контрактным управляющим, устанавливается законодательное требование о том, что такие работники должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок. После вступления в силу Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) изменения коснулись и квалификационных требований, предъявляемых в отношении состава комиссии по осуществ-

лению закупок, заказчик должен включать в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок.

Однако повышение спроса на образовательные услуги в сфере закупок, обусловленное новыми требованиями в отношении профессионализации закупок, определило не только значительное увеличение потребности в образовательных услугах в сфере закупок, но и связанное с этим значительное расширение конкуренции на рынке образовательных программ. Большое количество организаций реализует образовательные программы в сфере закупок, зачастую не имея возможностей для обеспечения необходимого качества предоставляемых программ. В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (далее – Закон об образовании) содержание дополнительной профессиональной программы определяется организацией, осуществляющей образовательную деятельность (если иное не установлено федеральными законами). В результате обучающиеся по программам в сфере закупок получают различные уровни и перечни профессиональных компетенций в сфере закупок, зачастую недостаточные для успешного решения профессиональных задач.

Таким образом, следует констатировать, что на сегодняшний день установленные Федеральным законом № 44-ФЗ требования в отношении наличия образования в сфере закупок у работников, занятых в сфере закупок, оказались недостаточно эффективными для решения проблемы обеспечения системы закупок квалифицированными

кадрами и, как следствие, не улучшили ситуацию в целом.

Обеспечить необходимый уровень квалификации специалистов, занятых в сфере закупок, достаточный для решения возлагаемых на таких специалистов профессиональных задач призваны профессиональные стандарты, которые применяются¹:

а) работодателями при формировании кадровой политики и в управлении персоналом, при организации обучения и аттестации работников, разработке должностных инструкций, тарификации работ, присвоении тарифных разрядов работникам и установлении систем оплаты труда с учетом особенностей организации производства, труда и управления;

б) образовательными организациями профессионального образования при разработке профессиональных образовательных программ;

в) при разработке в установленном порядке федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования.

Следует отметить, что, согласно положениям Трудового кодекса Российской Федерации, с июля 2016 г. характеристики квалификации, которые содержатся в профессиональных стандартах и обязательность применения которых не установлена Трудовым кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, 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 (ст. 195.3).

Таким образом, профессиональные стандарты, представляющие собой характеристику квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, на сегодняшний день играют решающую роль в обеспечении качества осуществления отдельных видов профессиональной деятельности, в том числе соответствующие профессиональные стандарты были приняты и в сфере закупок.

Приказами Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 10 сентября 2015 г. были утверждены профессиональный стандарт «Специалист в сфере закупок» и профессиональный стандарт «Эксперт в сфере закупок», соответственно приказ № 625н и приказ № 626н.

Как было отмечено выше, указанные профессиональные стандарты становятся основой для принятия решений при формировании системы закупок организации, в том числе решений о распределении функциональных обязанностей, связанных с осуществлением закупок, между работниками организации. Кроме того, профессиональные стандарты в сфере закупок позволят обеспечить качество образовательных программ в сфере закупок, достаточное обучающемуся для решения возлагаемых на него задач, так как, согласно положениям ч. 9 и ч. 10 ст. 75 Закона об образовании, содержание дополнительных профессиональных программ должно учитывать профессиональные стандарты, а программы профессиональной переподготовки разрабатываются в том числе на основании профессиональных стандартов.

Безусловно, принятие профессиональных стандартов в сфере закупок вносит значительный вклад в обеспечение одного из основных принципов контрактной системы – принципа профессионализма заказчика.

Вместе с тем ряд положений утвержденных профессиональных стандартов вызывает вопросы.

В связи с тем, что на положениях профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок» должны будут основываться все государственные, муниципальные и корпоративные заказчики в рамках организации закупочной деятельности, прежде всего представляется необходимым уделить внимание содержанию указанного профессионального стандарта.

В соответствии с Методическими рекомендациями по разработке профессионального стандарта, утвержденными Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29 апреля 2013 г. № 170н, под видом профессиональной деятельности понимается совокупность обобщенных трудовых функций, имеющих близкий характер, результаты и условия труда. В связи с вышеуказанным возникает вопрос в целесообразности объединения в рамках одного вида профессиональной деятельности трудовых функций, связанных с осуществлением закупок и трудовых функций, связанных с проведением контрольных мероприятий, так как результаты реализации и характер этих функций, как и условия труда, различные. Также различные условия труда для случаев осуществления закупок для государственных/муниципальных закупок и для корпоративных закупок, так как в настоящее время в нашей стране используются различные подходы к законодательному регули-

рованию закупочной деятельности данных групп заказчиков. В этой связи представляется необходимым объединение в рамках одного вида профессиональной деятельности государственных/муниципальных и корпоративных закупок.

Представляется, что ряд трудовых действий, предусмотренных в рамках обобщенной трудовой функции «Обеспечение закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд», требуют более высокого уровня квалификации, чем 5-й уровень, установленный в соответствии с рассматриваемым профессиональным стандартом. В рамках трудовой функции «Подготовка закупочной документации» определяются основные параметры закупки (требования к объекту закупки, требования к участникам закупки и порядок оценки, размер начальной (максимальной) цены контракта, условия контракта). То есть осуществляются действия, от качества и профессионализма которых в основном зависят результативность и эффективность закупки. Действия, присущие обобщенной трудовой функции «Осуществление закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд», которой присвоен более высокий уровень квалификации (6), осуществляются в соответствии с условиями, определенными в рамках обобщенной трудовой функции «Обеспечение закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд».

Трудовое действие «Осуществление мониторинга поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и заказчиков в сфере закупок», предусмотренное в рамках рассматриваемой обобщенной трудовой функции, требует уточнения в части необходимости мониторинга заказчиков.

К трудовой функции «Обработка результатов закупки и заключение контракта» ошибочно отнесены действия, связанные с исполнением контракта, такие как, например: «Публичное размещение отчетов, информации о неисполнении контракта, о санкциях, об изменении или о расторжении контракта за исключением сведений, составляющих государственную тайну», «Подготовка документа о приемке результатов отдельного этапа исполнения контракта», «Организация осуществления оплаты поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта».

Перечень знаний, установленных относительно трудовых функций, не всегда соответствует предусмотренным в рамках функции трудовым действиям. Так, например, для трудовой функции «Обработка результатов закупки и заключение контракта» требуются следующие знания: «Особенности составления закупочной докумен-

тации», «Методы определения и обоснования начальных максимальных цен контракта», хотя соответствующие трудовые действия предусмотрены другой трудовой функцией, а именно «Подготовка закупочной документации».

Обобщенная трудовая функция «Осуществление закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд» включает в себя следующие трудовые функции: «Составление планов и обоснование закупок», «Осуществление процедур закупок».

Трудовая функция «Составление планов и обоснование закупок» предусматривает выполнение трудовых действий, связанных с подготовкой документов планирования. В рамках описываемой трудовой функции отсутствуют упоминания о трудовых действиях, связанных с нормированием в сфере закупок, а также с обоснованием закупки при формировании плана-графика. Кроме того, на этапе планирования решаются такие важные вопросы, как, например, выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), формирование лотов, расчет объемов закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций и прочее. Указание на трудовые действия, связанные с решением вышеуказанных задач, в стандарте отсутствует.

Возникает вопрос о целесообразности включения в перечень необходимых для выполнения трудовой функции знаний особенностей составления закупочной документации, так как соответствующие трудовые действия в рамках функции не предусмотрены.

Трудовое действие «Выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя)» ошибочно включено в трудовую функцию «Осуществление процедур закупок», так как способ определяется на этапе формирования плана-графика. При этом отсутствуют трудовые действия, связанные с работой на электронной торговой площадке.

Возникает вопрос о целесообразности включения в перечень необходимых для выполнения трудовой функции знаний особенностей составления закупочной документации, так как соответствующие трудовые действия в рамках функции не предусмотрены. Также не ясна логика включения относительно описываемой трудовой функции знаний порядка согласования и формирования требований ккупаемым товарам, работам, услугам, так как соответствующие требования должны быть установлены на этапе подготовки документации о закупке.

Обобщенная трудовая функция «Экспертиза результатов закупок, приемка контрактов» включает в себя следующие трудовые функции: «Про-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23.6971 от 27.10.2015 № 01-02-01/02-61718), размещены на сайте Минфина России по адресу http://minfin.ru/ru/performance/budget/nz_fgo/

верка соблюдения условий контракта», «Проверка качества представленных товаров, работ, услуг». Для данной обобщенной трудовой функции установлен 7-й уровень квалификации.

Из пояснительной записки к рассматриваемому профессиональному стандарту следует, что обобщенная трудовая функция «Экспертиза результатов закупок, приемка контрактов» отнесена к 7-му квалификационному уровню, «поскольку подразумевает соответствующий уровень полномочий и ответственности (компетенции): определение стратегии, управление процессами и деятельностью, в том числе инновационной, с принятием решения на уровне крупных организаций или подразделений, ответственность за результаты деятельности крупных организаций или подразделений». При этом на практике профессиональные задачи, связанные с приемкой результатов по контрактам, зачастую решают рядовые сотрудники организации, которые в большей степени являются специалистами в области объекта закупки, нежели в сфере закупок.

Требования, установленные к опыту практической работы (4 года), на практике зачастую не реализуемы. Возникает вопрос о причинах определения более жестких требований по опыту практической работы в сфере закупок для выполнения обозначенной функции, чем в отношении обобщенных трудовых функций «Обеспечение закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд» и «Осуществление процедуры закупок», включающих трудовые функции, связанные с определением стратегии закупок, с планированием, хотя в рамках контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком (приемка контракта), работники действуют в соответствии с условиями контракта, определенными на этапе подготовки документации о закупке.

Целесообразность выделения в рамках рассматриваемой обобщенной трудовой функции различных трудовых функций вызывает сомнения, так как соблюдение требований к качеству поставляемой продукции является одним из условий соблюдения условий контракта в целом.

В какой части в рамках рассматриваемой обобщенной трудовой функции необходимы знания по составлению закупочной документации, особенностей ценообразования, порядка установления ценообразующих факторов и выявления качественных характеристик, влияющих на стоимость товаров, работ, услуг (по направлениям), методологии проведения проверки (экспертизы) закупочной процедуры и документации, не совсем понятно.

К трудовым действиям функции «Проверка качества представленных товаров, работ, услуг» отнесено «Осуществление подготовки материалов

для рассмотрения дел об обжаловании действий (бездействия) Заказчика и для выполнения претензионной работы», при этом необходимость осуществления соответствующих действий может возникнуть на всех этапах закупочного цикла, а не только в процессе исполнения контракта.

Проведенный анализ утвержденных профессиональных стандартов в сфере закупок позволяет сделать вывод о том, что профессиональные стандарты нуждаются в корректировке. Несмотря на выявленные недостатки, утверждение профессиональных стандартов в сфере закупок является актуальной и необходимой мерой, способствующей достижению целей Федерального закона № 44-ФЗ и обеспечению обозначенных законом принципов.

Логическим продолжением деятельности по разработке и утверждению профессиональных стандартов является аттестация и сертификация специалистов с использованием таких стандартов. Вопросы о необходимости проведения аттестации в сфере закупок и порядке ее реализации вызывают много споров.

Во исполнение поручения Правительства, направленного на формирование системы подготовки и аттестации в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, на базе Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» было организовано совещание при участии заинтересованных органов исполнительной власти, федеральных университетов и иных образовательных учреждений, реализующих программы дополнительного профессионального образования в сфере закупок, в том числе в рамках совещания рассматривался вопрос о необходимости аттестации специалистов в сфере закупок. Мнения участников совещания в отношении организации независимой аттестации в сфере закупок разделились. Некоторые участники не только выразили согласие в том, что касается решения о введении единой системы государственной аттестации специалистов в сфере закупок, но и подтвердили готовность выступить площадкой для проведения эксперимента по созданию центров аттестации. Ряд участников выразили поддержку решению об аттестации специалистов в сфере закупок, но не государственной аттестации, а независимой общественной. Другие участники выразили сомнение в целесообразности независимой аттестации по причине того, что введение данного механизма не соответствует действующему законодательству, кроме того, повлечет за собой дополнительные бюджетные расходы на функционирование системы аттестации, а также расходы заказчиков, обусловленные необходимостью обеспечения аттестации работников организации, занятых в осуществлении закупок.

При принятии решения об организации аттестации специалистов в сфере закупок необходимо учитывать дефицит кадрового обеспечения системы закупок для государственных и муниципальных нужд, имеющий место в настоящее время.

Также следует отметить, что сотрудники организаций-заказчиков сегодня зачастую не мотивированы на выполнение дополнительных функций, связанных с осуществлением закупок, из-за высокого уровня административной ответственности, предусмотренной Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

В этой связи отрицательный результат, полученный по результатам аттестации, может являться предпочтительным для работника, так как будет являться основанием для исключения возможности вменения в обязанности такого работника функций, связанных с осуществлением закупок. Таким образом, на сегодняшний день существует риск, что установление требования об обязательной аттестации специалистов в сфере закупок может создать дополнительные препятствия в кадровом обеспечении закупочных структур для государственных и тем более для муниципальных заказчиков.

Вместе с тем проведение аттестации работников позволяет работодателю оценить профессиональную пригодность работников, задействованных в процессе осуществления закупок, в том числе наличие у работника теоретических знаний и навыков, необходимых и достаточных для

успешного решения профессиональных задач, связанных с осуществлением закупок. Результаты такой оценки в целях обеспечения эффективности и результативности функционирования системы закупок заказчика должны использоваться при формировании организационной структуры системы закупок заказчика, при распределении функциональных обязанностей, связанных с осуществлением закупок, между работниками.

Принятие профессиональных стандартов в сфере закупок – это только первый шаг на пути становления системы профессиональных квалификаций в сфере закупок. Много вопросов, связанных с применением профессиональных стандартов, еще предстоит решить. В целях формирования и поддержки системы профессиональных квалификации в определенных областях профессиональной деятельности на общероссийском уровне предусмотрено создание советов по профессиональным квалификациям, к полномочиям которых в том числе относятся разработка, актуализация и организация применения профессиональных стандартов. В настоящее время Совет по профессиональным квалификациям в сфере закупок отсутствует.

Подводя итог, следует отметить, что на сегодняшний день создание Совета по профессиональным квалификациям в сфере закупок, обеспечивающего эффективное применение профессиональных стандартов с учетом потребностей и возможностей работодателей, является первоочередной задачей, которую необходимо решить в целях эффективного применения профессиональных стандартов в сфере закупок. ■

