

Л. М. Григорян

**ИЗУЧЕНИЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ,
РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) НУЖД
С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНФОРМАЦИОННО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПОРТАЛА**

Статья посвящена проблеме изучения и применения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг всеми участниками данных отношений. Автор анализирует причины возникающих трудностей при осуществлении государственного (муниципального) заказа и в качестве одной из них выделяет изменившееся законодательство, регулирующее государственные (муниципальные) закупки. Для разрешения обозначенной проблемы предлагается введение обязательного дополнительного профессионального образования в качестве традиционного способа обучения. Также вносится предложение по созданию информационно-образовательного портала в сфере госзакупок, созданного на базе единой информационной системы, предусмотренной ст. 4 федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. Данный образовательный портал необходим для осуществления дистанционного обучения и освоения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг.

Ключевые слова: государственный (муниципальный) контракт, госзаказ, дополнительное профессиональное образование, дистанционное обучение.

L. M. Grigoryan

**COMPREHENSION OF CONTRACT SYSTEM IN THE SPHERE OF PURCHASES OF GOODS, WORKS
AND SERVICES FOR ENSURING THE STATE (MUNICIPAL) NEEDS WITH USE OF THE INFORMATION
AND EDUCATIONAL PORTAL.**

Summary: this article opens a problem of studying and application of the legislation on contract system in the sphere of purchases of goods, works and services by all participants of these relations. The author analyzes the reasons of arising difficulties at implementation of the state (municipal) order, and as one of them allocates the changed legislation regulating the government (municipal) procurements. For the purpose of permission of the designated problem, the author offers introduction of compulsory additional professional education, as traditional way of training. Also the offer on creation of an information and educational portal in the sphere of the government purchases, created on the basis of the uniform information system provided by Art. 4 of the Federal law of 05.04.2013 by No. 44-FZ is made. This educational portal, according to the author, is necessary for implementation of distance learning and development of contract system in the sphere of purchases of goods, works and services.

Keywords: state (municipal) contract, state order, additional professional education, distance learning.

Нормативно-правовая база, регулирующая отношения, связанные с обеспечением государственных (муниципальных) нужд, за последнее время претерпела значительные изменения. Была проведена большая работа по комплексному реформированию законодательства о государственных и муниципальных закупках, призванному исправить недостатки существовавшей системы, создав реальные препятствия для необоснованного завышения цен и коррупции. Изучив и обобщив зарубежный опыт в данной сфере, мы сделали некоторые поправки

в понятийном аппарате. По аналогии с законодательством США введено понятие федеральной контрактной системы. В значительной степени преобразованы порядок и сроки заключения и исполнения контрактов, введена процедура планирования. Эти и другие изменения сосредоточились в новом Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] и множестве подзаконных актов, изданных в его обеспечение.

Естественно, что государственный (муниципальный) заказчик вынужден приспосабливаться к данным нововведениям и, в первую очередь, для наиболее эффективной работы в новых условиях, обучить своих должностных лиц, так или иначе ответственных за обеспечение государственных (муниципальных) нужд. В новом законе данные лица обозначены как контрактные управляющие, которые при необходимости (обязательно в случае, если совокупный годовой объем закупок заказчика превышает сто миллионов рублей) образуют контрактные службы. Указанные специалисты являются либо сотрудниками заказчика, либо наняты заказчиком на возмездной основе для осуществления плановых закупок. Однако на практике часто государственным (муниципальным) заказчикам не выделяют отдельно средств на привлечение контрактных управляющих извне, и в связи с этим к планированию и заключению контракта привлекаются и назначаются ответственными лица с недостаточной степенью квалификации, а иногда и с отсутствием юридического либо экономического образования.

По этой причине возникла необходимость в специализированном обучении и подготовке кадров для работы в системе госзакупок. Некоторые ученые считают, что подготовка компетентных специалистов в области государственных и муниципальных заказов вообще представляет одну из важнейших задач формирования Федеральной контрактной системы [2, с. 183—192]. Стоит заметить, что на данную проблему законодатель обращает особое внимание и в самом федеральном законе № 44-ФЗ. Впервые одним из принципов контрактной системы в сфере закупок назван в ст. 9 принцип профессионализма заказчика. То есть осуществление деятельности в сфере закупок должно происходить на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. Реализацию данного принципа законодатель видит в обязательном принятии заказчиком мер по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в т. ч. путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в соответствии с измененным

законодательством Российской Федерации [3]. Программы повышения квалификации и программы профессиональной переподготовки в обозначенной сфере осуществляются посредством реализации дополнительных профессиональных программ, что, в свою очередь, согласно Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации», составляет систему дополнительного профессионального образования.

Обозначенный вид образования является наиболее подходящим и применимым для получения необходимых профессиональных компетенций в сфере государственных (муниципальных) закупок. Как указано в ст. 76 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [4], «дополнительное профессиональное образование направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды». В данном случае мы наблюдаем яркий пример реализации концепции непрерывного образования. Речь идет о поступательном повышении образовательного уровня личности в течение всей жизни, при этом под образовательным уровнем подразумевается как профессиональный, так и общий уровень развития. Непрерывное образование реализуется через соответствующие образовательные программы, включающие (помимо других) академическую (фундаментальную) систему образования и систему дополнительного профессионального образования. Последняя осуществляется в форме:

- повышения квалификации — краткосрочной программы, имеющей своей целью расширение знаний специалиста в одной конкретной области (к ним относятся краткосрочные семинары и различные тренинги);

- профессиональной переподготовки — программы средней продолжительности, направленные на комплексное углубление знаний специалиста в рамках профессии или направления профессиональной деятельности;

- полностью или частично в форме стажировки.

Какой из вышеперечисленных форм дополнительного профессионального образования воспользуется государственный (муниципальный) заказчик для обучения своих специалистов, зависит от того, какого уровня

специалисты ему необходимы, от их индивидуальных способностей, а также от возможностей самого заказчика. Но здесь необходимо помнить о требованиях п. 5 ст. 39 федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, из существа которого мы можем сделать вывод, что в состав комиссии по осуществлению закупок должно входить более 55 % лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок.

Содержание дополнительной профессиональной программы определяется в договоре об оказании образовательных услуг и представляет собой образовательную программу, разработанную и утвержденную организацией, осуществляющей образовательную деятельность. Таким образом, остается только выбрать способ получения образования, а также непосредственно учебное заведение. Здесь следует отметить, что нехватки в организациях, предоставляющих образовательные услуги в данной сфере, нет, и даже наоборот. На данный момент в России существует множество субъектов, оказывающих образовательные услуги в сфере контрактной системы и государственных (муниципальных) закупок. Речь идет как о факультетах повышения квалификации высших учебных заведений, так и специализированных центрах профессиональной переподготовки, частных курсах обучения и применения федерального закона № 44-ФЗ и сопутствующей ему нормативной базы, различные научно-практические конференции в основном юристов-практиков, активно работающих в данной сфере. Как здесь сориентироваться и куда направить свои кадры для обучения, вопрос, требующий индивидуального подхода в каждом конкретном случае, в зависимости от потребностей заказчика, его финансовых возможностей. Также необходимо определиться с вопросом об отрыве от производства сотрудников во время обучения, поскольку способы оказания данных образовательных услуг достаточно разнообразны, и помимо традиционного, все чаще можно встретить предложения дистанционного обучения. Как известно, дистанционное обучение представляет собой взаимодействие преподавателя и обучаемых между собой на расстоянии, отражающее все присущие учебному процессу компоненты (цели, содержание, методы, организационные формы, средства обучения) и реализуемое специфическими средствами интернет-технологий или другими средствами,

предусматривающими интерактивность [5, с. 1]. Следует отметить, что средства передачи информации могут быть самыми различными, например: почта, телевидение, радио, информационные коммуникационные сети, и от технической среды обмена информацией зависят методы обучения, однако информационные технологии в дистанционном обучении на данный момент являются ведущим средством [6], и особо широко их применение для освоения отдельных курсов повышения квалификации. Связано это прежде всего с гибкостью планов-графиков проведения занятий, совмещением с основной деятельностью (работой) обучаемого, минимизацией затрат на обучение, а также повышением технологичности образовательного процесса [7].

Таким образом, преимущества дистанционного способа обучения очевидны, что является причиной более широкого его применения, по крайней мере, в целях получения дополнительных профессиональных компетенций [8]. А в сфере обучения федеральной контрактной системе это наиболее актуально, поскольку с введением федерального закона № 44-ФЗ использование информационных технологий становится неотъемлемой частью государственных (муниципальных) закупок.

Дело в том, что одной из новелл обозначенного выше закона является уделение большого внимания информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок. Это выразилось прежде всего в идее создания единой информационной системы, представляющей собой своеобразный портал, размещенный на определенном сайте с общедоступной информацией, касающейся всей федеральной контрактной системы. Для обеспечения прозрачности и общедоступности закупок, а также в целях контроля за соответствием закону в данной информационной системе будут содержаться сведения обо всех произведенных и планируемых закупках, их реализации и исполнении контрактов, реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний, и многое другое, предусмотренное в ст. 4 федерального закона № 44-ФЗ. Также здесь будет содержаться дополнительная информация в помощь лицам, участвующим в государственных (муниципальных) закупках либо интересующимся ими. Например: библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов; каталоги товаров,

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; информация о складывающихся на товарных рынках ценах; нормативные правовые акты, регулирующие отношения по заключению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов в сфере закупки товаров, работ и услуг. Последнее является особенно актуальным, т. к. обозначенные отношения регулируются целым комплексом нормативных актов, число которых постоянно возрастает.

Введение в действие данной единой информационной системы запланировано на 1 января 2016 г., а порядок ее деятельности будет урегулирован отдельными подзаконными нормативными актами, проекты которых на данный момент еще не разработаны.

Тем не менее в проектах единой информационной системы в сфере закупок совершенно не уделено внимание обучающему компоненту субъектов государственных (муниципальных) закупок, который, по нашему мнению, органично вписался бы в его рамки и в комплексе с остальными сведениями, содержащимися в данной информационной системе, был бы эффективным подспорьем как начинающему, так и активно работающему в данной сфере субъекту. В связи с этим представляется необходимым создание обучающего раздела информационной системы, а возможно, и расширение его до информационно-образовательного портала в сфере федеральной контрактной системы. Элементы данного портала могут быть самыми разнообразными, такими как обучающая литература и комментарии к законодательству, научные и практические форумы по обсуждению актуальных проблем государственных (муниципальных) закупок и путей их решения, возможно проведение веб-занятий, представляющих собой дистанционные уроки, конференции, семинары, деловые игры, и другие формы учебных занятий. Также обязателен подраздел самоконтроля и фиксирования полученных знаний, их анализа. С этой целью будет введена система тестирования, а для формирования практических навыков работы в федеральной контрактной системе в сфере закупок возможно проведение лабораторных работ, практикумов, например, в виде разработки индивидуальной схемы планирования закупки, составление примерного плана-графика, обоснования в зависимости от способа

осуществления закупки (начиная от открытого конкурса, заканчивая запросом предложений).

Планируемый информационно-образовательный портал может стать решением большого числа проблем, обозначенных нами ранее, связанных с освоением контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, в связи с экономичностью, удобством его использования, сочетанием теоретической и образовательной базы и практической работы, представленной в других разделах единой информационной системы.

Однако, по нашему мнению, основные аспекты в области удовлетворения государственных (муниципальных) нужд должны быть заложены по средством получения дополнительного профессионального образования. Без этого информация, получаемая из различных источников, в т. ч. и из обозначенной нами выше единой информационной системы, не будет усваиваться в полной мере или вообще.

Как показывает практика, человеку, начинающему работать в системе госзакупок, никогда ранее не имевшему с этим дело, крайне тяжело сориентироваться или изучить закон самостоятельно даже при наличии юридического образования. Дело в том, что федеральный закон № 44-ФЗ пришел на смену федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [9], в результате работы с которым впервые встал вопрос о дополнительном обучении в сфере госзакупок и непосредственно применении данного закона. Обозначить причину такой необходимости достаточно сложно. Возможно, проблема в несовершенстве законодательной базы, ее сложной и запутанной, на первый взгляд, системе. Возможно, дело в том, что сами отношения по обеспечению государственных (муниципальных) нужд представляют собой явление достаточно новое в отечественном праве, многогранное и проблематичное в реализации. А также не стоит забывать, что в процессе создания как старого, так и нового закона делался упор на обеспечение прозрачности системы госзакупок и антикоррупционной составляющей.

Так или иначе потребность в обучении и освоении системы государственных закупок была и остается. Самым оптимальным решением видится повышение квалификации сотрудников либо их

профессиональной переподготовки и дальнейшая активная работа в информационно-образовательном портале, в результате чего представится возможность непрерывного повышения профессиональных компетенций лиц, работающих в данной области.

Список библиографических ссылок

1. Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. С. 1652.
2. Гладина И. П. Подготовка специалистов в области государственных и муниципальных заказов в процессе формирования федеральной контрактной системы // Научно-педагогический журнал Восточной Сибири. Иркутск: Иркутский гос. лингвистический ун-т, 2013. № 1 (13.)
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. П. 2. Ст. 9.
4. Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.
5. Теория и практика дистанционного обучения: учеб. пособие для студ. высш. пед. учебн. заведений / Е. С. Полат, М. Ю. Бухаркина, М. В. Моисеева; под ред. Е. С. Полат. М.: Академия, 2004. 416 с.
6. Педагогические технологии дистанционного обучения / Е. С. Полат, М. В. Моисеева, А. Е. Петров; под ред. Е. С. Полат. М.: Академия, 2006.
7. Также об информатизации всех сфер жизни общества и применении этого в обучении писали А. В. Сидоров, Е. В. Смолякова, Э. К. Таирова в своей статье: «Опыт успешного партнерства в области информационных технологий» // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2007. № 2 (5). С. 187—189.
8. Петрова Т. М. Дистанционное обучение вузовской информатике в условиях перехода к информационному обществу // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2007. № 1 (4). С. 165—168; Тимофеева А. А. О современных требованиях к информационной подготовке юриста // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2008. № 1 (6). С. 132—134.
9. Российская газета. 2005. 28 июля; Макарова О. Ю. Дополнительное профессиональное образование и его роль в современном образовательном процессе // Альманах современной науки и образования. Тамбов: Грамота, 2010. № 11 (42): в 2-х ч. Ч. I.
© Григорян Л. М., 2014