

УДК 378.046.4

Совершенствование программ подготовки кадров МЧС России в сфере закупок и ведомственного (финансового) контроля

Брот А.В.^{1,2}; Игумнова Н.В.^{1,2}; Поминов А.В.^{1,2}; Щербенко Е.В.², д-р экон. наук

¹Главное управление МЧС России по Красноярскому краю

²Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России

Аннотация. Рассмотрены актуальные вопросы дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) должностных лиц МЧС, осуществляющих закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, а также должностных лиц, осуществляющих внутренний финансовый (ведомственный) контроль в сфере государственных закупок. Проведен анализ положений нормативных правовых актов, устанавливающих квалификационные требования к работникам контрактной системы и требования к ее структуре, на основе чего разработаны рекомендации по совершенствованию программ подготовки должностных лиц территориальных органов МЧС России, осуществляющих полномочия в сфере государственных закупок и внутреннего финансового (ведомственного) контроля.

Ключевые слова: государственные закупки, внутренний финансовый контроль, квалификация специалистов в сфере закупок, повышение квалификации в сфере государственных закупок.

On the role of additional professional education (professional development) of officers of the EMERCOM OF RUSSIA exercising the authority of public procurement

Brot A.V.^{1,2}; Igumnova N.V.^{1,2}; Pominov A.V.^{1,2}; Shcherbenko E.V.², Holder of an Advanced Doctorate (Doctor of Science) in Economic Sciences

¹ Main Directorate of the Ministry of Emergency Situations of Russia for the Krasnoyarsk Territory

² Siberian Fire and Rescue Academy of State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia

Abstract. Topical issues of additional professional education (advanced training) of officials of the Ministry of Emergency Situations who procure goods, works, services to meet state needs, as well as officials exercising internal financial (departmental) control in the field of public procurement, are considered. The article analyzes the provisions of regulatory legal acts that establish qualification requirements for employees of the contract system and requirements for its structure, on the basis of which recommendations were developed to improve training programs for officials of territorial bodies of the EMERCOM of Russia exercising powers in the field of public procurement and internal financial (departmental) control.

Key words: public procurement, internal financial control, qualification of specialists in the field of procurement, advanced training in the field of public procurement.

Одним из ключевых направлений повышения эффективности бюджетных расходов и управления общественными финансами является развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Функционирование контрактных служб невозможно без высококвалифицированного персонала, уполномоченного осуществлять реализацию функционала контрактной системы в сфере закупок, предусмотренной законодательством Российской Федерации, на разных этапах закупочной деятельности, в том числе: при планировании закупок,

при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при заключении и исполнении контрактов и иных полномочий.

Специалисты контрактной службы должны обладать: навыками работы с информацией из различных источников, способностью к обобщению, анализу, восприятию информации; способностью самостоятельного повышения уровня своего профессионализма; способностью действовать в условиях большого количества решаемых задач и ориентироваться в нестабильной обстановке, быстро переключать внимание с одного объекта на другой, дифференцированно воспринимать суть дела; эмоциональной устойчивостью; гибкостью в принятии решений. В целях реализации единой государственной политики в области дополнительного профессионального образования специалистов в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, повышения квалификации должностных лиц, занятых в сфере закупок, совместно с Минэкономразвития и Минобрнауки были разработаны Методические рекомендации по реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок [1]. Однако, вопросы выработки необходимого объема знаний и навыков специалистов контрактных служб, совершенствования их имеющихся и формирования новых компетенций, и профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации в сфере закупок являются актуальными и востребованными.

В соответствие этому целью настоящего исследования поставлен анализ состояния профессиональной подготовки должностных лиц МЧС России, осуществляющих закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, а также должностных лиц, осуществляющих внутренний финансовый (ведомственный) контроль.

Основным законодательным актом о контрактной системе в сфере закупок – Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее – Закон о контрактной системе) определены принципы контрактной системы в сфере закупок: «открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок» [2].

Принцип профессионализма заказчика реализуется путем «...осуществления деятельности заказчика на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок» [2], а также путем принятия «...мер 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].

В соответствии с требованиями статьи 38 № 44-ФЗ и Типового положения (регламента) [3] «...работники контрактной службы должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок» [2]. Необходимость дополнительного профессионального образования в сфере закупок также установлена профессиональными стандартами: «Специалист в сфере закупок» [4] и «Эксперт в сфере закупок» [5]. Поэтому факт наличия высшего образования не может свидетельствовать о том, что сотрудник обладает достаточной квалификацией. Более того, известны случаи судебной практики, подтверждающие необходимость дополнительного профессионального образования в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок [6]. В аспекте излагаемого следует уточнить, что право работников на получение дополнительного образования закреплено статьей 197 Трудового кодекса Российской Федерации.

В соответствие актуальным нормативным регуляторами, периодичность обучения и переподготовки в сфере закупок по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации должна составлять «...не реже, чем каждые три года» [1, с.3]. Это в полной мере относится и к должностным лицам МЧС России, функционал которых составляет осуществление закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения государственных нужд в соответствии с контрактной системой. Поддержка профессионального уровня, регулярное повышение квалификации соответствующей направленности является одним из приоритетных направлений развития, в том числе данного профиля деятельности в организациях системы МЧС.

В соответствии с пунктом 12 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам [7] минимально допустимый срок освоения программ повышения квалификации составляет 16 часов, а программ профессиональной переподготовки – не менее 250 часов. При этом, в соответствии с Методическими рекомендациями [1] минимальный срок освоения

дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок должен составлять не менее 108 часов, за исключением реализации программ в целях обучения руководителей организаций заказчиков (срок по таким программам может быть снижен до 40 часов).

Исследования показали, что в России реализация дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок осуществляется государственными и коммерческими образовательными организациями, в основном, на платной основе. Обучение, финансируемое за счет государственного бюджета, предусмотрено лишь в ряде государственных образовательных организаций, как правило, ведомственной принадлежности. Так, например, такого рода подготовку должностных лиц территориальных органов МЧС России, в том числе осуществляет Институт развития Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

В ходе исследования авторами был проведен обзор публикаций в области анализа практик подготовки специалистов в сфере государственных закупок, который позволил выделить некоторые проблемы, отрицательно влияющие на качество образовательного процесса, в числе которых [8]:

1. Неоднородность состава обучаемых в аспектах уровня начальной подготовки и по специфике интересующей сферы закупок.
2. Формирование учебных групп слушателей высокой численности.
3. Отсутствие обучающих компьютерных программ имитации процедур электронных закупок.
4. Недостаточное привлечение к проведению занятий преподавателей, обладающих практическими знаниями в сфере закупок.
5. Недостаточная степень использования технологий дистанционного образования, в том числе отсутствие обратной связи у обучающихся с преподавателем, промежуточный контроль с проведением тестирования и итоговой проверки знаний, без диалога со студентом.
6. Частое изменение обширной законодательной базы в сфере закупок.

Для возможности выводов о подтверждении данных характеристик состояния исследуемой сферы авторами был проведен анализ программ ДПО, реализуемых Институтом развития Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, в частности, дополнительных профессиональных программ повышения квалификации: «Должностные лица МЧС России, осуществляющие закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, в соответствии с контрактной системой Российской Федерации» и «Должностные лица МЧС России, осуществляющие ведомственный контроль в сфере закупок» сквозь призму обозначенных выше проблем, отрицательно влияющих на качество подготовки специалистов.

В ходе исследования установлено, что проблема значительного объема информации и изменчивость законодательной базы в сфере закупок имеет место быть и является предметом научно-практической полемики, широко освещается в работах авторитетных исследователей данной сферы [8; 9]. Отмечая актуальность исследований и разработки предложений в области данной проблемы, отметим, что вопросы законодательной базы контрактной системы в сфере закупок выходят за рамки настоящей статьи.

В современных условиях эпидемиологической ситуации, подготовки и организации процесса обучения преимущественно в дистанционном формате проблема по завышенному количеству слушателей теряет свою значимость, так как отсутствует непосредственный контакт обучаемых и преподавателей в ходе процесса обучения и существует возможность освоения программ обучения как в синхронной, так и в асинхронной форме. Кроме того, как показали исследования дистанционный формат обучения нивелирует проблему недостаточного привлечения к проведению занятий в качестве преподавателей и консультантов специалистов, обладающих практическими знаниями в сфере закупок. Участие в программах повышения квалификации преподавателей-практиков может быть активизировано за счет развития сотрудничества вузов и соответствующих ведомственных организаций, привлечения их ведущих специалистов к реализации такого рода программ.

Вместе с тем, опрос обучающихся по исследуемым программам повышения квалификации в сфере закупок показал, что материал, предлагаемый для освоения, носит преимущественно теоретический характер, не достаточно проработаны методические аспекты цифровизации процессов закупочной деятельности, в частности: порядок получения, использования и хранения электронных подписей; настройки автоматизированных рабочих мест (установка программных продуктов Кристо Про и т.п.) и пр. В связи с этим полагаем, что предлагаемые программы не достаточно, ориентированы на освоение современных практических навыков, а разработка и совершенствование программ обучения должны проводиться с обязательной интеграцией практической составляющей, соответствовать требованиям трудовых функций

профессионального стандарта 08.026 «Специалист в сфере закупок», что в свою очередь положительно повлияет на качество подготовки обучающихся.

По нашему мнению, отсутствие «специализированной материально-технической базы (программно-аппаратные комплексы, симулятор электронных торговых площадок, электронные агрегаторы закупок)» [10, с.163] находится в тесной связи с указанным выше аспектом. Использование в процессе обучения современного специализированного ПО предоставляет слушателям возможность получить необходимые практические навыки. Так, специалисту по закупкам необходимо обладать навыками работы в закрытых ресурсах (личных кабинетах) Государственной информационной интегрированной системы «Электронный бюджет», Единой информационной системы, электронных площадках, Едином агрегаторе торговли «Березка» и пр. Следует отметить, что на указанных электронных ресурсах в открытом доступе имеются Инструкции для пользователей и обучающие ролики, но интеграция «опытной эксплуатации» этих ресурсов в программы обучения, как правило, не просматривается.

По мнению авторов статьи, проблема подмены полноценного дистанционного образования «псевдо-обучением» [8, с.50] не находит в полной мере своего подтверждения. Как показали исследования, при освоении дополнительных профессиональных программ с использованием дистанционных образовательных технологий по повышению квалификации в сфере закупок в Институте развития Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России необходимо: пройти входной контроль знаний, выдержать испытания промежуточного контроля при переходе к освоению последующих блоков, сдать итоговую аттестацию в форме тестирования. Все это требует значительной по времени и масштабной по объему информации подготовки, а также приращения знаний обучающихся. Однако, по результатам своего исследования, с учетом дальнейшей цифровизации закупочных процессов, выделяем проблему необходимости приобретения и/или совершенствования практических умений и навыков в изучаемой профессиональной сфере. Для этого, по мнению авторов, необходима интеграция в учебный процесс по программам профессиональной подготовки и переподготовки специального ПО (в виде обучающих тренажеров и стимуляторов) и/или практических заданий, связанных с электронными ресурсами сферы закупок и электронной торговли сферы B2G.

Особого внимания и обсуждения, по нашему мнению, требует проблема разнородного состава обучаемых должностных лиц, которая решается за счет продуманного формирования групп по программам профессионального повышения квалификации и переподготовки. Так, например, институтом развития Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России предлагается к освоению две программы ДПО по повышению квалификации в сфере закупок (с использованием дистанционных образовательных технологий), в том числе для должностных лиц МЧС России, осуществляющих закупки и должностных лиц МЧС России, осуществляющих ведомственный контроль в сфере закупок. Авторы статьи считают, что образовательное учреждение абсолютно обоснованно выделило в отдельную профессиональную программу по повышению квалификации для должностных лиц, осуществляющих внутренний финансовый (ведомственный) контроль в сфере закупок.

Считаем, что одну из указанных программ для должностных лиц МЧС России, в частности «осуществляющих закупки», необходимо дополнительно дифференцировать, включив углубленные модули для изучения, содержание которых определяется для каждого слушателя, соответственно выполняемому функционалу, после прохождения им входного тестирования, уточняющего эту необходимость.

В качестве обоснования наших рекомендаций поясним, что в соответствии со статьей 38 Закона о контрактной системе, «Заказчики, совокупный годовой объем закупок, которых превышает 100 млн. рублей, создают контрактные службы (при этом создание специального структурного подразделения не является обязательным)» [2]. Однако, как такого понятия «контрактная служба» законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок не раскрывает. Законом о контрактной системе установлено, что контрактная служба действует в соответствии с Положением (разработанным и утвержденным на основании Типового положения (регламента) о контрактной службе, [3]). Законом о контрактной системе также определены функции и полномочия контрактной службы на разных этапах закупочной деятельности, в том числе полномочия при планировании закупок, определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключении и исполнении контрактов и иные (часть 4 статья 38, [2]).

На практике перечисленные функции и/или этапы работ определяют функционал специалистов контрактных служб.

Авторы статьи отмечают, что Законом определен основной перечень функций и полномочий, который предполагает детализацию, т.к. содержит формулировку «...осуществляют иные полномочия, предусмотренные настоящим федеральным Законом» [2].

Расширенный и более подробный перечень функций и полномочий содержит (указанное нами выше по тексту статьи) Типовое положение (регламент) о контрактной службе [3], в том числе в перечень функций и полномочий включаются пункты, которые могут выступать основанием содержания модулей программ обучения:

- «определяет и обосновывает начальную (максимальную) цену контракта, цену контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальную цену единицы товара, работы, услуги, начальную сумму цен единиц товаров, работ, услуг, максимальное значение цены контракта;
- осуществляет описание объекта закупки;
- обеспечивает исполнение условий контракта в части выплаты аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса);
- обеспечивает приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги;
- обеспечивает исполнение условий контракта в части оплаты поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;
- обеспечивает исполнение условий контракта в части возврата поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта (если такая форма обеспечения исполнения контракта применяется поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» [2].

Полагаем, что в соответствие указанным функциям, могут быть выделены следующие модули: «Обоснование цены и описание объекта закупки», «Работа в ЕИС и на электронных площадках», «Рассмотрение заявок и определение поставщика», «Прием и экспертиза результатов исполнения контракта», «Расчеты с контрагентами и возврат обеспечительных средств», «Реестр контрактов» и др.

Исследование деятельности контрактных служб территориальных органов МЧС показало, что в функционал контрактной службы включены обязанности, выполняемые не только специалистами отделов закупок, но и финансовых подразделений, а также обеспечивающих подразделений, по направлениям деятельности (так называемые – инициаторы закупок). Кроме того, в ходе исследования выявлена тенденция изменений организационного характера функционала контрактных служб. Это также вызвано изменениями в регламентирующих документах.

Так, используемые формулировки Типового положения (регламента) о контрактной службе «...определяет, осуществляет, обеспечивает...» [3], подразумевают конкретный функционал выполнения действий, а не их общую координацию, как то было в предыдущей версии данного документа при формулировке «...организует...» [11].

В связи с этим, для территориальных органов и организаций системы МЧС стало целесообразным создание контрактных служб, «...путем утверждения Заказчиком постоянного состава работников Заказчика, выполняющих функции контрактной службы без образования отдельного структурного подразделения» [3], т.е. путем включения в структуру контрактной службы сотрудников различных подразделений, с распределением функции и полномочий по осуществлению закупок.

Именно в виду такого четкого разделения функционала контрактной службы между ее работниками (чаще всего в соответствии с возложенными должностными обязанностями по занимаемой должности), видится необходимость более глубокого модульного изучения отдельных блоков закупочной деятельности, связанных со спецификой профессиональной деятельности. Так, должностным лицам обеспечивающих подразделений, по направлениям деятельности (инициаторам закупок) необходимо более глубокое изучение тем, связанных с определением и обоснованием начальной (максимальной) цены контракты, возможно также выделение проблематики приема и экспертизы результатов исполнения контракта. В свою очередь, членам комиссий по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) требуются специальные знания блока закупочного процесса по рассмотрению заявок (в т.ч. требования к участникам закупки, основания и случаи отказа в допуске, административная ответственность и т.д.). В то же время детальное изучение процесса подготовки документации о закупке и порядок ее размещения в Единой информационной системе, нюансы и сроки проведения закупочных процедур будут в более детальном виде даны в модуле «Работа в ЕИС

и на электронных площадках». Такой же специфики требует подготовка должностных лиц финансовых подразделений. Им необходимы детальные знания в области аудита и финансового контроля в сфере закупок.

Таким образом, тем или иным специалистам по роду их профессиональной деятельности в рамках выбранных (или рекомендованных) модулей должны быть предложены дисциплины (курсы, темы), формирующие необходимые знания, умения и навыки. Дифференциация программ профессиональной подготовки (повышения квалификации), осуществляющих закупки и внутренний финансовый контроль, на тематические блоки-модули позволит повысить качество подготовки и профессиональный уровень специалистов, что в свою очередь, несомненно, приведет к реализации одного из основных принципов контрактной системы и эффективности закупочной деятельности в целом.

Литература

1. Методические рекомендации по реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок Министерства экономического развития Российской Федерации и Министерства образования и науки Российской Федерации от 12.03.2015;
2. Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
3. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 31.07.2020 № 158н «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе»;
4. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 10.09.2015 № 625Н «Об утверждении Профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок»»;
5. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 10.09.2015 № 626Н «Об утверждении Профессионального стандарта «Эксперт в сфере закупок»»;
6. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19.02.2020 по делу А45-21515/2019;
7. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 01.07.2013 № 499 «Об утверждении Порядка организации образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам»;
8. Лисин П.В., Петрошенко А.И. Применение информационных технологий в обучении специалистов в сфере государственных закупок: опыт и направления повышения эффективности // Высшее образование сегодня. 2019. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-informatsionnyh-tehnologiy-v-obuchenii-spetsialistov-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok-opyt-i-napravleniya-povysheniya>;
9. Морозова А.И. Интеллектуальная система подготовки муниципальных заказчиков как когнитивный инструмент минимизации эффекта Даннинга-Крюгера // Вопросы управления. 2019. №1 (37). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/intellektualnaya-sistema-podgotovki-munitsipalnyh-zakazchikov-kak-kognitivnyy-instrument-minimizatsii-effekta-danninga-kryugera>;
10. Метлина А.Е. Профессиональное обучение и подготовка специалиста в сфере государственных закупок // Вестник ТГПУ. 2020. № 6 (212). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/professionalnoe-obuchenie-i-podgotovka-spetsialista-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok>;
11. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 29.10.2013 № 631 «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе».