

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет».

Журнал включает в себя авторские статьи по вопросам теории, истории и практики государственного и муниципального управления.

Founder: Federal State Budgetary Educational Establishment of Higher Professional Education «Perm State National Research University».

The journal is devoted to the problems of theory, history and practice of public administration.

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), свидетельство о регистрации СМИ ПИ №ФС77-44084 от 04.03.2011 г. Перерегистрирован в связи со сменой наименования учредителя, свидетельство о регистрации СМИ ПИ №ФС77-53170 от 14.03.2013 г.

Издается на кафедре государственного и муниципального управления историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета.

Территория распространения – Российская Федерация.

Подписной индекс научного журнала «Ars Administrandi» в Объединенном каталоге «Пресса России» на 2015 год – 41047.

#### **МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ**

*Алтухов А.И.*, академик РАСХН, д.экон.н., проф., зав. отделом Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства, Москва

*Анимца Е.Г.*, д.геогр.н., проф., зав. кафедрой региональной и муниципальной экономики ФГБОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург

*Запольский С.В.*, д.юрид.н., проф., зав. сектором административного права ФГБУН «Институт государства и права РАН», Москва

*Красильников Д.Г.*, д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, проф. кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

*Мельник М.В.*, д.экон.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры «Аудит и контроль» ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва

*Силин Я.П.*, д.экон.н., заместитель председателя Правительства Свердловской области, Екатеринбург

*Сухих В.А.*, д.экон.н., председатель Законодательного Собрания Пермского края, Пермь

*Татаркин А.И.*, академик РАН, д.экон.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, директор Института экономики УрО РАН, Екатеринбург

*Шляхта Б.*, д.юрид.н., проф., декан факультета международных и политических наук Ягеллонского университета, Польша, Краков

*Шерский К.*, проф., заместитель директора Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета, Польша, Краков

**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ**

**Сухих В.А.**, д.экон.н. (гл. редактор)

**Красильников Д.Г.**, д.полит.н., доц. (зам.гл. редактора)

**Троицкая Е.А.**, к.полит.н. (отв. редактор)

**Антипова Т.В.**, д.экон.н.

**Блусь П.И.**, к.геогр.н.

**Будалин Е.П.**, к.юрид.н.

**Булахтин М.А.**, д.ист.н.

**Зуева Е.Л.**, к.экон.н., доц.

**Мохов В.П.**, д.ист.н., проф.

**Новикова К.В.**, д.экон.н., доц.

**Перский Ю.К.**, д.экон.н., проф.

**Прудский В.Г.**, д.экон.н., проф.

**Пыткин А.Н.**, д.экон.н., проф.

**Суслов М.Г.**, д.ист.н., проф.

Адрес редакционной коллегии

614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Тел. (342) 239-68-30

Сайт: [ars-administrandi.com](http://ars-administrandi.com)

E-mail: [arsadmag@yandex.ru](mailto:arsadmag@yandex.ru)

# СОДЕРЖАНИЕ

---

---

## **I. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ**

- Пахомова Л.М.** Модели организации контрактной службы в свете реформы государственных и муниципальных закупок ..... 5
- Селиверстова Н.И.** Оценка государственных программ РФ как компонента государственного стратегического управления ..... 17
- Оломпиев К.С.** Эволюция государственной политики в отношении институтов гражданского общества в современной России: анализ посланий президента РФ Федеральному Собранию РФ в период 1994-2012 гг. .... 21

## **II. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА**

- Захаров В.М., Филимонова Г.А.** Оценка профессиональной деятельности государственных гражданских служащих в Белгородской области с использованием социальных сетей ..... 29

## **III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ**

- Кукушкина Е.А., Суренко Е.Н.** О развитии системы статистического наблюдения за деятельностью малых предприятий в Оренбургской области ..... 37
- Красильникова Л.Е., Пыткин А.Н.** Основные факторы развития агропромышленного комплекса ..... 42
- Долженко Р.А.** Трансформация организационной структуры юридической службы банка в процессе централизации функций правовой поддержки ..... 48

## **IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

- Булахтин М.А.** Партия «Право и справедливость» о проблемах развития современного польского государства ..... 59

<b>Квариани А.З.</b> Программа Европейского союза «Восточное партнерство»: от замысла до современного состояния .....	68
<b>Шеин С.А.</b> Референдум о членстве Британии в ЕС в контексте консерватизма Дэвида Кэмерона .....	77
<b>V. КАФЕДРА</b>	
<b>Антипова Т.В., Мельник М.В.</b> Оценка результативности деятельности национальных университетов .....	89
<b>CONTENTS</b> .....	102
<b>ABSTRACTS</b> .....	104
<b>ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ</b> .....	106



# ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 658.71

**Л.М. ПАХОМОВА**, к.ист.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, заведующий Региональным центром подготовки специалистов для системы государственных закупок Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38

доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: rcgperm@gmail.com

## МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРАКТНОЙ СЛУЖБЫ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

На территории России продолжается реформа системы государственных и муниципальных закупок. Актуальность исследований в данной области обусловлена сложной политико-экономической ситуацией и необходимостью в кратчайшие сроки выстроить эффективную систему прокьюремента, позволяющую минимизировать закупочные технологии и создать систему закупок общественных финансов в строго экономичном варианте. Такая постановка проблемы требует нового подхода в одной из самых непростых областей контрактных отношений – организации системы кадрового обеспечения и принятия управленче-

Вступление в силу 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 – ФЗ № 44) вызвала дискуссии о проблемах формирования тех структур, которые должны реализовывать новые нормы о контрактных отношениях. В статье анализируется опыт европейских стран и США по вопросу организации кадрового обеспечения закупочных процессов; указаны основные проблемы, с которыми сталкиваются государственные и муниципальные заказчики при создании контрактных служб и назначении контрактных управляющих. Автор предлагает выделять три модели организации кадрового обеспечения контрактных отношений, определяет наиболее оптимальные способы решения вопросов организации контрактных служб.

**Ключевые слова:** государственные и муниципальные закупки; контрактная служба; контрактный управляющий; профессионализм заказчика

ских решений для тех специалистов, которые должны реализовывать на практике все нормы закона о контрактной системе.

Базовая редакция ФЗ № 44 определяла необходимость создания контрактной службы в соответствии со ст. 38 при наличии у заказчика совокупного годового объема закупок, превышающего по плану-графику 100 млн руб. [4] При этом предоставлялась возможность создания контрактной службы без образования специального структурного подразделения. 4 июня 2014 года в ФЗ № 44 были внесены изменения, согласно которым наличие контрактной службы у заказчика также оказалось связано с совокупным объемом закупок, но уже не зависело от плана-графика [3]. Фактически данная норма означает, что при наличии у заказчика совокупного годового объема закупок (данный термин объяснен в ст.3 ФЗ № 44), превышающего 100 млн руб., необходимо создавать контрактную службу.

Закон не содержит понятия контрактной службы, но устанавливает норму, определяющую возможность создания контрактной службы в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании типового положения (регламента), который, в свою очередь, должен быть утвержден федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. Поэтому, есть потребность определить наиболее сложные вопросы при разработке моделей организации контрактных служб у различных видов заказчика, а также объем документооборота, необходимого для работы этих служб.

Понятие контрактной службы является новым для российского законодательства и может быть проанализировано на материале деятельности мировых контрактных систем, прежде всего опыта функционирования федеральной контрактной системы США. В США госзаказчик – это уполномоченное лицо, официальный представитель государства в контрактном процессе, имеющий особый статус контрактного офицера (Contracting Officer). Только контрактный офицер имеет право заключать, администрировать или прерывать контракт от лица Правительства Соединенных Штатов. При этом он выступает гарантом соблюдения интересов государства в контрактующих расходах и доходах.

Контрактный офицер отвечает за обязательное исполнение чиновниками, находящимися в его подчинении и вовлеченными в закупочные и иные хозяйственные процедуры, всех действий, необходимых для организации эффективных закупок и распоряжения имуществом. Он несет персональную ответственность за соответствие закупочных и иных хозяйственных действий законодательству, подзаконным актам, всем другим предусмотренным процедурам и условиям заключенных контрактов. Кроме того, контрактный офицер обеспечивает выполнение требований контракта и достаточность средств для покрытия обязательств по нему. В отношении подрядчиков именно контрактный офицер отвечает за соблюдение справедливых, честных и непредвзятых подходов.

Закупочные системы стран Евросоюза отличаются моделями организации структур государственных закупок и могут быть разделены на централизованные, полуцентрализованные и децентрализованные. Страны ЕС с централизованной закупочной структурой характеризуются высокой концентрацией

закупочных функций в составе небольшого количества центральных институтов (обычно одного или двух); страны ЕС с полуцентрализованной закупочной структурой – смешанным объединением закупочных функций, переданных небольшому числу институтов на различных уровнях системы органов государственного управления (обычно три или четыре института); страны ЕС с децентрализованной закупочной структурой – рассредоточенной концентрацией закупочных функций, распределенных среди нескольких институтов на различных уровнях системы органов государственного управления, а также нередко с участием частных и государственных компаний (обычно задействованы пять и более институтов). Сегодня только Финляндию можно в полной мере назвать страной с режимом полного преобладания децентрализованной закупочной структуры с присущим ей рассредоточением функций. Кроме того, эта страна является вертикально децентрализованной, важную роль играют регионы и муниципалитеты, в том числе через свою национальную ассоциацию. В двух странах ЕС (Чехия и Италия) все или большая часть соответствующих задач разделены между двумя ведущими центральными закупочными институтами, не зависимыми друг от друга. Такую систему можно назвать «двойной централизацией».

В странах Евросоюза основная роль в организации закупочного процесса отводится кадрам; решающим фактором для назначения на должность является соответствующее образование, в дальнейшем обязательно прохождение обучения.

Численность штата в центральных закупочных организациях стран ЕС различна. Более того, поскольку многие из соответствующих органов осуществляют и иную, помимо государственных закупок, деятельность, не всегда понятно, сколько в действительности людей занято выполнением основных и сколько дополнительных функций.

Так, в австрийском Отделе законодательства о закупках Конституционной службы ведомства федерального канцлера штат состоит из четырех постоянных сотрудников – государственных служащих с юридическим образованием. В открытом акционерном обществе Bundesbeschaffungs GmbH – 58 штатных единиц: один государственный служащий и 57 сотрудников. Пять сотрудников, работающих в его Юридическом департаменте, имеют высшее юридическое образование. В Закупочном департаменте персонал имеет либо техническую, либо коммерческую подготовку, либо университетский диплом. Совокупная численность штата Агентства государственных закупок Болгарии составляет 38 человек – государственных служащих и сотрудников, из них 34 имеют степень магистра (19 – в экономике, 9 – в праве, 6 – в информационных технологиях). В кипрском Департаменте государственных закупок работают 14 человек, не считая секретарских работников. Юридический департамент чешского Управления по защите конкуренции состоит из 6 сотрудников; Отдел государственных закупок – 30; Апелляционная комиссия – 6 сотрудников и около 20 внештатных специалистов; Организационный и финансовый департаменты – 10 сотрудников, Департамент европейской интеграции и международных отношений – из 10 сотрудников. Большинство сотрудников имеют высшее юридическое или экономическое образование. В Финляндии в сфере

закупок трудятся 4 государственных служащих в Министерстве финансов и 50 штатных сотрудников в частной компании Hansel Ltd. Во Франции на Директора государственных закупок работает около 40 человек, а на руководителя Государственной комиссии – 18. В поддиректорате закупок Департамента судебных дел Министерства экономики, финансов и промышленности у 30 государственных служащих имеется высшее образование.

Президенту польского Управления государственных закупок помогает персонал численностью в 115 человек. Все государственные служащие и почти все сотрудники Управления имеют высшее образование, многие из них юристы. В частности, с европейским законодательством знакомы 3 штатных работника в Отделе европейского права и 4 штатных работника в Департаменте международного сотрудничества, исследований и анализа. Весь штат Юридического департамента, Контрольного департамента, Департамента международного сотрудничества, исследований и анализа, а также Департамента обучения и публикаций знает Закон о государственных закупках.

В британском Управлении государственной торговли в настоящее время заняты около 500 человек, главным образом государственных служащих, но также и консультантов, из них лишь небольшая часть занимается работой в области политики проведения централизованных государственных закупок – всего около 25, которые имеют различное образование.

Большинство персонала получило профессиональную подготовку в области закупок и большая их часть знакома с европейским законодательством и законом о государственных закупках. Немалая доля персонала разбирается в финансовых и технических аспектах закупок [10].

Представленные модели организации закупок в США и странах Евросоюза даже в случаях с децентрализованной моделью закупок только в общем можно сопоставить с российской практикой в плане специфики организации контрактной службы заказчиков и, соответственно, использовать лишь отчасти. В нашем случае такая модель по сравнению с европейской могла быть охарактеризована как тотальная децентрализация с множественностью заказчиков.

Современное российское законодательство название контрактной службы все-таки связывает с понятием контрактной системы. При этом ФЗ № 44 понятие контрактной системы определяет как совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемые этими участниками действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Таким образом, контрактная служба может быть охарактеризована как структурное подразделение заказчика, определяющее организацию всего закупочного процесса для исполнения положений ФЗ № 44.

По норме п. 3 ст. 39 ФЗ № 44, контрактная служба, повторим, должна действовать в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. Такой Типовой регламент был разработан и утвержден приказом Минэкономразвития России от 29 октября 2013 г. № 631 «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе» (далее – Приказ) [6]. При этом ст. 38 ФЗ № 44 определяет ряд функций



и полномочий контрактной службы, контрактного управляющего. Это разработка плана закупок и плана-графика, осуществление подготовки изменений для внесения в план закупок и план-график, размещение в единой информационной системе плана закупок и плана-графика и внесенные в них изменения; осуществление подготовки и размещение в единой информационной системе извещений об осуществлении закупок, документации о закупках и проектов контрактов, подготовка и направление приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами; обеспечение осуществления закупок, в том числе заключение контрактов; участие в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и осуществление подготовки материалов для выполнения претензионной работы; организация в случае необходимости на стадии планирования закупок консультации с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) и участие в таких консультациях в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг, определение наилучших технологий и других решений для обеспечения государственных и муниципальных нужд; осуществление иных полномочий, предусмотренных ФЗ № 44.

Законом определяется, что полномочия по разработке планов закупок и планов-графиков, а также по внесению в них изменений вступают в силу с 1 января 2015 г.

Типовое положение, определенное Приказом, более подробно описаны принципы, функциональные обязанности и ответственность работников контрактной службы. Кроме того, рассматривая нормативно-правовую базу, определяющую создание контрактной системы, можно выделить не менее 3 моделей организации кадрового обеспечения контрактных отношений.

Первая модель – создание контрактной службы как отдельного структурного подразделения.

Вторая модель – создание контрактной службы без выделения отдельного структурного подразделения.

Третья модель – осуществление деятельности по реализации контрактных отношений без организации структурного подразделения, но с назначением контрактного управляющего.

Организация работы заказчика по первой модели является наиболее предпочтительной и эффективной. Такая контрактная служба, по роду функциональных обязанностей, установленных нормативно-правовыми актами, позволит комплексно подойти к выполнению тех функций, которые закреплены за государственными и муниципальными заказчиками. Контрактная служба, организованная по первой модели, может более четко реализовать основные цели законодательства о контрактной системе, направленные исключительно на повышение эффективности системы закупок. Приказом устанавливается минимальная численность работников контрактной службы (2 человека). Численность штата конкретной контрактной службы должна быть определена и утверждена заказчиком. Таким образом, приоритетными решениями заказчиков должны стать: определение оптимальной численности штата контрактной службы; распределение между ними функциональных обязанностей; установ-

ление порядка взаимодействия с иными подразделениями-заказчиками при исполнении функциональных обязанностей контрактной службы.

В соответствии с Приказом, контрактную службу возглавляет руководитель, при этом указывается, что, если контрактная служба создается как отдельное структурное подразделение, ее возглавляет руководитель структурного подразделения, назначаемый на должность приказом руководителя заказчика либо уполномоченного лица, исполняющего его обязанности.

Приказом достаточно подробно описываются те функции и полномочия контрактной службы, которые в общем виде были определены ФЗ № 44. Фактически, именно нормы Приказа должны стать ключевыми при разработке положения (регламента) контрактной службы заказчика. К сожалению, Приказом определен не закрытый перечень функций и полномочий контрактной службы, а оставлена возможность расширительного толкования дополнительных функций через понятие «иные полномочия». Такая формулировка вряд ли является допустимой, так как предоставляет необоснованно широкий спектр возможных полномочий работникам контрактной службы, что, без четко определенных нормами права границ, может повлечь расширенное толкование их ответственности. При этом административным законодательством РФ не допускается наличие неясных, двусмысленных признаков правонарушения, и требуются конкретные нормы при определении состава административного проступка. Кроме того, Приказом устанавливаются нормы персональной ответственности работников контрактной службы, что также требует четкого определения полномочий с дальнейшим перечислением их в должностной инструкции работника контрактной службы.

Выделение моделей организации контрактной службы также будет зависеть от категории заказчиков. При создании контрактных служб в системе органов государственной и муниципальной власти необходимо учитывать специфику закона о государственной и муниципальной службе, в наиболее многочисленной группе заказчиков, представляющих бюджетные учреждения, – возможности финансового обеспечения их работы. Современное законодательство о государственной и муниципальной службе предоставляет возможность создания контрактной службы как отдельного структурного подразделения только в случае комплексного преобразования всей системы управления контрактными отношениями посредством установления порядка взаимодействия заказчиков самостоятельно или через уполномоченные органы по определению поставщиков, подрядчиков, исполнителей.

Еще одной характерной проблемой организации контрактной службы являются особенности трудового, бюджетного и административного законодательства РФ. Так, федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона “О техническом регулировании”» в Трудовой кодекс РФ внесена ст. 195.1 «Понятия квалификации работника, профессионального стандарта» [2]. В ней квалификация работника определяется как уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника, а профессиональный стандарт как характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной дея-

тельности. Кроме того, Правительством РФ от 22 января 2013 г. № 23 принято постановление «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» [5]. Работа по их подготовке строится таким образом, что главными разработчиками являются работодатели, которые подают заявки от профессионального сообщества на подготовку профстандартов. При этом необходимо учитывать, что профессиональный стандарт – документ рекомендательного характера, он может применяться работодателями при разработке должностных инструкций и при организации обучения и аттестации работников, присвоении тарифных разрядов и установлении систем оплаты труда с учетом особенностей организации производства, труда и управления. Таким образом, профстандарты можно рассматривать как нормативно-правовые акты, перечисляющие минимально необходимые требования к квалификации и компетенции работника по конкретной должности (профессии). Ранее такими нормативно-правовыми актами являлись квалификационные справочники (Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих и Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих). Принципиальная необходимость создания профессиональных стандартов – отойти от тарифно-квалификационного подхода к формированию деятельности структуры организации и осуществлять прием на работу на основании новых требований.

До 2018 года Минтруд России планирует принять около 800 профессиональных стандартов, возможно, и для деятельности контрактной службы в системе контрактных отношений. Такой профессиональный стандарт должен быть создан как для руководителя, так и для специалистов контрактной службы. Сложность его разработки будет заключаться в определении компетенции соответствующего работника, который исходя из функционала должен будет обладать совокупностью знаний, умений, навыков в различных областях системы государственного и муниципального управления, знать основы юриспруденции, ценообразования и товароведения. Уже закончилось публичное обсуждение профессионального стандарта специалиста в сфере закупок, который после утверждения Минтрудом России должен стать основой для работы специалиста в системе государственных и муниципальных закупок [9]. Данный профессиональный стандарт подробно опишет трудовые функции работника, участвующего в деятельности по управлению закупками для обеспечения государственных, муниципальных и корпоративных нужд. В стандарте, например, для обеспечения собственных закупочных нужд предусматриваются следующие виды должностей: начальник (руководитель) отдела (департамента), заместитель руководителя подразделения, сотрудник подразделения (службы), специалист по закупкам, консультант по закупкам, специалист-эксперт по закупкам. В описании трудовых функций соответствующих специалистов включены функции, определенные ФЗ № 44 и Приказом, но на данный момент отсутствует функция по составлению технического задания (описание объекта закупки). Такой подход может означать ее передачу специалисту, инициировавшему закупку и имеющему детальное представление о специфике закупаемых товаров, работ, услуг. Все это нуждается в дальнейшем обсуждении и может быть скорректировано.

Кроме того, в соответствии с ч. 6 ст. 36 ФЗ № 44, определяется наличие у работников контрактной службы, контрактного управляющего высшего или дополнительного профессионального образования в сфере закупок. При этом ч. 23 ст. 112 устанавливается, что до 1 января 2017 года работником контрактной службы или контрактным управляющим может быть лицо, имеющее профессиональное образование или дополнительное профессиональное образование в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд. Фактически работник заказчика, который имеет подготовку по законодательству, действующему до принятия ФЗ № 44, признается способным осуществлять деятельность и по нормам ФЗ № 44. Такая позиция законодателя может быть признана оптимальной, так как позволяет обеспечить преемственность кадрового состава заказчика и в дальнейшем сделать возможным переход сотрудников, работающих у заказчика, в систему контрактной службы.

Таким образом, для создания контрактной службы как отдельного структурного подразделения необходимо не только произвести изменения в штатном расписании органов власти как заказчиков, так и бюджетных учреждений, выступающих в роли заказчиков, но и создать профессиональные стандарты, которые позволят на основе обозначенных в них компетенций определить обязанности руководителя и работников контрактной службы. Это требует трансформации системы работы государственных и муниципальных заказчиков и становится возможным при условии изменения не только организационных нормативно-правовых актов, но и принципов бюджетного финансирования в сторону увеличения расходов на оплату труда работников нового структурного подразделения, что не соответствует бюджетной политике РФ на среднесрочную перспективу. При этом именно такой подход к формированию контрактной службы смог бы обеспечить реализацию тех целей, которые определены ФЗ № 44, а именно эффективности, результативности, гласности, прозрачности, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок. Кроме того, возможность создания модели контрактной службы с образованием отдельного структурного подразделения будет соответствовать реализации принципа профессионализма, который также заложен ФЗ № 44.

Принцип профессионализма был впервые закреплен в законодательстве о контрактной системе в связи с принятием ФЗ № 44. Он предусматривает осуществление деятельности заказчика на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. При этом ряд исследователей определяют профессионализм как особое свойство человека, которое подразумевает систематическое, эффективное и надежное выполнение сложной (профессиональной) деятельности [7; 8].

Принцип профессионализма при формировании кадровых отношений в сфере госзакупок присутствовал и ранее, но только применительно к действиям комиссий. Так, в федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и ряде подзаконных актов было установлено право заказчика, уполномоченного органа включать в состав

комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для нужд заказчиков. Кроме того, было определено, что с 1 января 2009 г. в состав комиссии по размещению заказов должно включаться не менее чем одно лицо, прошедшее профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов. Применение же принципа профессионализма к работе специалистов, работающих по планированию, определению поставщика и исполнению контрактов, является новацией законодательства о закупках.

Таким образом, при выборе модели организации контрактной службы с выделением отдельного структурного подразделения скорее всего следует руководствоваться следующими критериями: совокупный годовой объем закупок; особенности объектов закупки; сложность контрактов при исполнении; наличие подготовленного кадрового состава для работы в контрактной службе. При совокупном годовом объеме даже менее 100 млн руб. в год, наличии сложных контрактов и возможности разделения полномочий по планированию, определению поставщиков, а также организации работы по исполнению контрактов целесообразно создавать контрактную службу с выделением отдельного структурного подразделения. Такая возможность возникнет при решении всех указанных ранее проблем: создание соответствующего профессионального стандарта; выделение новых штатных единиц в структуре заказчика; наличие соответствующим образом подготовленного кадрового состава для эффективного решения вопросов планирования, прогнозирования, определения поставщиков и исполнения контрактов.

Реальной альтернативой контрактной службы как отдельного структурного подразделения становятся контрактные службы без образования отдельного структурного подразделения. При этом, приказом Минэкономразвития России от 26 мая 2014 г. № 294 были внесены изменения в Приказ в части, касающейся назначения руководителя контрактной службы без образования отдельного подразделения [1]. Так, в базовой редакции Приказа было определено, что такая контрактная служба может быть возглавлена заместителем руководителя заказчика, в новой же редакции определено, что контрактную службу без образования отдельного подразделения возглавляет руководитель заказчика или один из заместителей руководителя заказчика.

При организации контрактной службы по второй модели можно исходить из функционального подхода, при этом работники различных подразделений могут быть наделены функциями для реализации задач, возложенных на заказчиков. Например, организационная структура органов государственной и муниципальной власти определяет такие подразделения как подразделения финансового планирования, жизнеобеспечения. Именно в этих подразделениях целесообразно выделять определенных должностных лиц, которые и могут быть наделены полномочиями контрактной службы. Такая организационная структура вряд ли позволит эффективно исполнять нормы ФЗ № 44, но, возможно, станет переходным этапом и на некоторое время решит вопрос с кадровым обеспечением контрактных отношений.

Тем не менее именно такая модель организации контрактной службы уже активно используется на практике. Так, в ходе проведенного опроса муниципальных заказчиков, работающих на территории Пермского края, о модели организации контрактной службы были получены следующие данные: из 110 заказчиков, участвовавших в опросе, у 78 (при совокупном годовом объеме до 50 млн) созданы контрактные службы без образования отдельного структурного подразделения; 29 – выделен контрактный управляющий; 3 – созданы контрактные службы с выделением структурного подразделения.

Вторая модель организации контрактной службы требует следующего документооборота: необходимо иметь положение (регламент), определяющее полномочия такой единицы в работе заказчика; документ (локальный акт), определяющий порядок взаимодействия такой контрактной службы с другими подразделениями; создать новые должностные инструкции специалистов контрактной службы, комплекс кадрового документооборота, включающий документ-уведомление об изменении существенных условий трудового договора (контракта) соответствующих специалистов, приказы о возложении на них соответствующих обязанностей, уведомление о разрешении использования персональных данных работников.

Организация контрактных отношений по третьей модели становится возможной, если совокупный годовой объем закупок заказчика не превышает 100 млн руб., у него отсутствует система контрактной службы. Заказчик назначает контрактного управляющего – должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта. Установленная законом должность контрактного управляющего в рамках определения функций и полномочий полностью отвечает аналогичным функциям работника контрактной службы, выделенным нами ранее, и соответствует функциям, определенным Приказом для контрактной службы. При этом должность контрактного управляющего не предусмотрена ни современным законодательством о труде, ни законодательством о государственной и муниципальной службе и порождает на практике вышеназванные проблемы как юридического, так и организационного характера.

Основное отличие данной модели от организации контрактной службы, как с образованием структурного подразделения, так и без выделения такового, состоит в том, что контрактный управляющий не может функционально разделить свои полномочия, а обязан реализовывать полный цикл контрактных отношений от системы планирования до окончания процессов исполнения контрактов. При реализации множественности контрактов такой контрактный управляющий будет нести ответственность за весь закупочный цикл. При этом законодательством о контрактной системе не запрещено назначать не одного, а двух и более контрактных управляющих. Но в рамках ФЗ № 44 разделение между ними полномочий невозможно, поскольку это влечет создание контрактной службы.

Несмотря на указанные проблемы, именно назначение контрактных управляющих для реализации целей контрактных отношений стало наиболее эффективным способом исполнения закона для малобюджетных заказчиков. При этом должность контрактного управляющего в большинстве случаев про-



писывается как не основная, а дополнительная, с возможностью возложения этих обязанностей, например, на экономиста, бухгалтера, юриста или даже заместителя руководителя. Такая практика реализации ФЗ № 44 скорее всего не будет способствовать полной реализации принципа профессионализма, эффективности, результативности закупок для государственных и муниципальных нужд, но, возможно, обеспечит спокойный переход к более эффективным практикам реализации контрактных отношений на ближайшую перспективу.

Таким образом, определенный ФЗ № 44 принцип профессионализма заказчиков может быть реализован через построение системы контрактной службы или назначение контрактного управляющего на основе выделенных автором моделей. Возможность полной реализации этого принципа будет зависеть от нескольких факторов: правильного выбора модели организации контрактной службы с учетом специфики закупок, кадрового обеспечения и порядка взаимодействия структурных подразделений заказчика между собой; создания нормативно-правовой базы в области законодательства о труде и приведения в надлежащий вид документооборота, связанного с организацией контрактных отношений. Формами реализации норм федерального законодательства должны стать практические рекомендации, содержащие алгоритмы моделирования таких структурных преобразований как в системах государственного и муниципального управления, так и для всех заказчиков, работающих в рамках ФЗ № 44.

### Список литературы

1. *О внесении изменений в Типовое положение (регламент) о контрактной службе*, утвержденное приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 29 октября 2013 г. № 631 [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 26 мая 2014 г. № 294. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_166520/#p14/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166520/#p14/) (дата обращения 14.11.2014).
2. *О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании»* [Электронный ресурс]: федер. закон от 3 дек. 2012 г. № 236-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_138556/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138556/) (дата обращения 16.11.2014).
3. *О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»* [Электронный ресурс]: федер. закон от 4 июня 2014 г. № 140-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163919/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163919/) (дата обращения: 14.11.2014).
4. *О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд* [Электронный ресурс]: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171284/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171284/) (дата обращения: 16.11.2014).
5. *О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов* [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 22 янв. 2013 г. № 23. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_169051/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169051/) (дата обращения: 12.11.2014).

6. *Об утверждении* Типового положения (регламента) о контрактной службе [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 29 окт. 2013 г. № 631. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_166562/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166562/) (дата обращения: 12.11.2014).

7. *Переверзева А.А.* Профессионализм заказчика как условие оптимизации государственных и муниципальных закупок // Полит. управление: электрон. науч. информ.-образоват. журн. 2013. № 2 (5).

8. *Петрова Е.В., Тарнаев М.Т.* Управление государственными и муниципальными заказами: учеб. пособие. М.: МИНИТ, 2009. 422 с.

9. *Специалистов* для системы закупок подготовят по единым профстандартам [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/201410284> (дата обращения: 12.11.2014).

10. *Центральные* структуры и институты государственных закупок в государствах Европейского Союза [Электронный ресурс] // Доклад Sigma № 40. URL: [www.sigmaxweb.org/publications/46102466.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publications/46102466.pdf) (дата обращения: 08.11.2014).



Научный журнал  
**ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)**  
2014. № 4

Редактор *Л.В. Хлебникова*  
Корректор *А.С. Ивонин*  
Компьютерная верстка *И.Р. Березина, Н.С. Кнутовой*

Подписано в печать 25.09.2014. Формат 70х100 1/16.  
Усл. печ. л. 9,9. Тираж 500 экз. Заказ № 8087.

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («Искусство управления»)  
614990, Пермь, ул. Букирева, 15  
Тел. (342) 2396830  
ars-administrandi.com  
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Отпечатано в ООО «АСТЕР ДИДЖИТАЛЪ»  
614000, г. Пермь, ул. Пушкина, 50  
тел. (342) 206-06-86