

РОЛЬ КОМПЕТЕНТНОСТНОГО ПОДХОДА К ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

Киселева О.В., Кумунджиева Е.Л.

ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный университет», Ульяновск, Россия (432001, Ульяновск, ул. Л. Толстого, д.42), e-mail: eagov@ulsu.ru

В статье поднимается проблема эффективности управления системой государственных и муниципальных закупок, а также ее кадрового обеспечения специалистами, обладающими соответствующей квалификацией и компетенциями. Авторы приводят различные подходы к оценке эффективности управления системой государственных и муниципальных закупок. Рассматривая сложность категории эффективность контрактной системы, подчеркивается необходимость формирования у специалистов соответствующих навыков и компетенций, способствующих реализации поставленных государством задач в сфере управления государственными и муниципальными закупками. Обозначаются основные проблемы повышения качества подготовки специалистов в сфере закупок. На примере Центра компетенций управления контрактной системой в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд Ульяновского государственного университета приводятся основные компетенции, которыми должны обладать специалисты.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, контрактная система, эффективность контрактной системы, кадровое обеспечение контрактной системы, профессиональные компетенции, компетентностный подход к подготовке кадров, дополнительное профессиональное образование.

THE ROLE OF COMPETENCE-BASED APPROACH TO TRAINING IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT IN IMPROVING THE PERFORMANCE OF THE CONTRACT SYSTEM

Kiseleva O.V., Kumundzhieva E.L.

Ulyanovsk state University, Ulyanovsk, Russia (432001, Ulyanovsk, L. Tolstoy str., 4), e-mail: eagov@ulsu.ru

The article raises the problem of performance management system of state and municipal procurement, and staffing specialists with appropriate skills and competencies. The authors present different approaches to evaluating the effectiveness of the management system of state and municipal procurement. Considering the complexity of the category of effectiveness of the contract system, emphasizes the need to develop professionals with the relevant skills and competencies that contribute to the realization of the goals set by the state in the management of public and municipal procurement. Basic problems of improvement of quality of specialists training in the sphere of procurement. On the example of Ulyanovsk state University and the competence Center management contract system in procurement for state and municipal needs are core competencies that should be possessed by the experts.

Keywords: state and municipal procurement, contract system, the effectiveness of the contract system, contract staffing system, professional competence, competence approach to training, additional professional education.

Совершенствование системы управления государственными и муниципальными закупками имеет целью повышение ее эффективности. Расходы на государственные и муниципальные закупки проводятся на основе одного из основных и главных принципов бюджетной системы Российской Федерации – эффективности и экономичности использования бюджетных средств. Федеральное законодательство, регулирующее процедуры размещения государственных и муниципальных заказов, нацелено на снижение коррупционных рисков и повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также принцип эффективности осуществления закупок закреплен в Федеральном законе от 05.04.2013г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В статье 9 данного Федерального закона принцип эффективности государственных и муниципальных закупок трактуется как достижение заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Таким образом, под эффективностью контрактной системы законодатели понимают соответствие полученных результатов государственных и муниципальных закупок заданным целям в ходе их планирования [6].

Статья 34 Бюджетного кодекса РФ дает понятие принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств: «Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств». Из изложенного следует, что возможно выделение двух вариантов эффективности расходования бюджетных средств: достижение необходимого результата с использованием наименьших финансовых средств, либо при определенном бюджетом объеме финансовых средств достижение наилучшего результата [2].

Таким образом, мы видим, что термины «эффективность» и «экономия» не идентичны, эти понятия различны по объему, «экономия» входит в понятие «эффективности расходования бюджетных средств».

При достижении эффекта простой экономии расходования бюджетных средств нередко возникают такие проблемы, как неосвоение средств, выделенных по статьям расходования бюджетных средств. Для заказчика это может повлечь уменьшение финансирования в следующем периоде, тогда как экономию спланировать сложно, и понять, какова она будет в следующем периоде, невозможно. В связи с этим можно отметить, что экономия бюджетных средств при размещении государственного или муниципального заказа является лишь существенной частью эффективного расходования бюджетных средств, имеет сугубо практический характер и может являться лишь дополнительным критерием эффективности работы, как заказчика, так и уполномоченного органа.

Экономия при размещении государственных и муниципальных заказов рассчитывается как разность между начальной максимальной ценой контракта и ценой заключенного контракта, таким образом, размер экономии связан с процессом обоснования

начальной максимальной цены контрактов. Обоснование начальной максимальной цены контрактов достаточно сложный процесс, он требует от государственных и муниципальных заказчиков проведения серьезных маркетинговых исследований рынка и ценовой информации, а также специальных знаний расчета однородности ценовой информации, что связано с трудностями на практике. Должностные лица заказчиков, не обладающие специальными знаниями в этой области, часто на практике в качестве начальной максимальной цены контрактов указывают лишь сумму денежных средств, выделенных им на закупку данного вида продукции. Конечно, такой подход не отражает реальную рыночную ситуацию. Данное подтверждение находим в получении значительных процентов экономии при размещении определенных государственных заказов. По данным Департамента государственных закупок Министерства экономики Ульяновской области за 2014 г., по некоторым направлениям государственных закупок экономия достигала, например, и 50 %. Такую существенную экономию возможно достичь либо в результате необоснованного установления начальной цены контракта, либо в результате невыполнения плана по государственным закупкам и проведению торгов, не приведших к заключению контракта [4].

Учитывая проблему обоснованности начальной цены контракта, необходимо также корректировать выводы по полученной экономии с учетом значения полученного показателя [3]. Так, например, если значение экономии составляет ниже 5 %, что соответствует уровню низкой эффективности, то это может означать недостаточно активные действия заказчика по изучению рынка и сбору ценовой информации, работы по привлечению поставщиков. С другой стороны, возможно совершенно обратные выводы, то есть заказчик очень точно произвел расчеты по обоснованию начальной максимальной цены контракта.

Нормативной эффективностью можно считать значение показателя от 5 % до 10 %. В этом случае достигается оптимальное соотношение произведенных затрат и результатов. Значение экономии в пределах от 10 % до 20 % может быть сигналом к особому вниманию к действиям исполнителя государственного и муниципального контракта.

Если же значение экономии превышает 20 %, то считается, что эффективность размещения государственного или муниципального контракта необоснованно высока, необходимо провести проверку правильности расчетов и действий заказчика по обоснованию начальной максимальной цены контракта, а также обратить внимание на исполнение контракта, возможно, будет иметь место деятельность недобросовестных поставщиков и исполнителей. Особое значение необходимо уделять закупкам с необоснованной эффективностью, ведь она может быть результатом неправильного расчета

начальной максимальной цены контракта, ее существенного завышения, либо результатом недобросовестных действий победителя.

Имеющаяся практика управления контрактной системой показывает, что традиционная оценка государственных и муниципальных закупок исключительно на предмет экономии бюджетных средств не отражает в должной мере эффективности закупок и может использоваться только для оперативного анализа. При такой оценке в процессе анализа совершенно не учитывается ряд важнейших показателей, характеризующих различные стороны контрактной системы, в частности необходимо использовать такие аспекты, как:

- соблюдение законодательства о государственных и муниципальных закупках, поскольку отсутствие нарушений и возможных злоупотреблений является важнейшей и неотъемлемой частью построения эффективной контрактной системы;

- размещение государственных и муниципальных заказов на конкурентной основе, что непосредственно обеспечивает экономию бюджетных средств и позволяет получать более качественное исполнение контрактов;

- тщательное планирование процедуры государственных и муниципальных закупок, что позволяет сбалансировать систему закупок;

- соблюдение условий исполнения контрактов, поскольку их исполнение позволяет достичь основную цель размещения заказов – получение тех благ, для которых проводились государственные и муниципальные закупки;

- обоснованность начальной максимальной цены контракта, о значении этого показателя в эффективности контрактной системы говорилось ранее.

Как мы видим, эффективное управление государственными и муниципальными закупками требует от заказчиков большого арсенала знаний в различных областях – это знание законодательства, основ маркетингового анализа, методики планирования и прогнозирования, нормирования закупок, знание механизмов контроля и управления проектами и т.д.

Конечно, масштабные преобразования и изменения законодательства в сфере управления государственными и муниципальными закупками требуют соответствующего кадрового обеспечения.

Одним из принципов контрактной системы в сфере закупок, отраженных в Федеральном законе №44-ФЗ, является принцип профессионализма заказчика. В статье 9 Федерального закона №44-ФЗ говорится о том, что деятельность заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок должна осуществляться на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих соответствующими знаниями и навыками в сфере закупок. При

этом предусматривается работа по повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок. Необходимость повышения квалификации, профессиональной переподготовки в сфере закупок работниками контрактной службы, контрактного управляющего, а также членами комиссии по осуществлению закупок предусмотрена статьями 38 и 39 Федерального закона №44-ФЗ [6].

Результаты мониторинга соблюдения Федерального закона №44-ФЗ показывают, что основными причинами нарушения законодательства являются некомпетентность должностных лиц – 50–60 %, сложность выполнения различных процедур по объективным и субъективным причинам – 15–20 %, не исключаются также сознательное нарушение законодательства – 15-20 % [5].

Международные исследования системы государственных и муниципальных закупок выявляют следующие причины ее низкой эффективности: слабая мотивация должностных лиц заказчика в результативности государственных и муниципальных закупок; низкая сознательность и отсутствие осознания должностных лиц заказчика задач и целей государственной политики в контрактной системе; низкая конкуренция в системе государственных и муниципальных закупок; не соблюдение (или соблюдение не надлежащим образом) норм и правил в сфере государственных и муниципальных закупок; излишние бюрократические процедуры при проведении закупок; недостаточно высокий уровень подготовки кадров в сфере закупок [1].

При этом следует отметить следующий факт. Мониторинг проведения государственных и муниципальных закупок, осуществляемый Департаментом государственных закупок Министерства экономического развития Ульяновской области, показывает, что в тех муниципальных образованиях, в которых увеличивается количество специалистов в сфере закупок, регулярно повышающих свою квалификацию, количество нарушений законодательства снижается, а также растет экономия бюджетных средств. Конечно, на повышение эффективности контрактной системы и экономию бюджетных средств влияет и множество других факторов, однако, несомненно, влияние уровня профессиональной подготовки и компетентности должностных лиц государственного или муниципального заказчика на эффективность управления контрактной системой велико.

Министерство экономического развития РФ отмечает, что в настоящее время растет количество должностных лиц государственных и муниципальных заказчиков, получающих специальное профессиональное образование в сфере закупок, либо повышающие свою квалификацию по программам управления контрактной системой. При этом существующая система образования не может полностью или качественно удовлетворить запросы заказчиков.

Существующая сегодня система подготовки кадров, повышения квалификации в сфере государственных и муниципальных закупок имеет ряд существенных проблем. Основная из них связана с тем, что на рынке образовательных услуг представляются «низкокачественные» программы повышения квалификации. Играя на низкой цене, образовательные организации, предоставляющие услуги по профессиональной подготовке и повышению квалификации в сфере закупок, не заботятся об их качестве, не контролируют знания, полученные слушателями в процессе обучения, используют низкоквалифицированные преподавательские кадры.

В сфере дополнительного профессионального образования необходимо разрабатывать такие программы подготовки кадров и повышения их квалификации, которые позволят обеспечить заказчиков, поставщиков, а также других участников контрактной системы в условиях постоянно меняющегося законодательства и условий работы кадрами, обладающими необходимой квалификацией и профессиональной компетентностью. Необходимо разрабатывать стандарты дополнительного профессионального образования в сфере закупок, в которых четко должны быть прописаны компетенции, осваиваемые слушателями в процессе обучения, разрабатываться учебные программы, содержащие вопросы, подлежащие изучению в рамках обучения, разрабатываться требования к кадровому обеспечению программ дополнительного профессионального образования в сфере закупок.

Так, например, в Ульяновском государственном университете работает Центр компетенций управления контрактной системой в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд [7]. В 2014 году Центр компетенций получил статус Федеральной инновационной площадки, осуществляющей повышение квалификации и переподготовку специалистов в сфере закупок. Данный Центр устанавливает в своих программах повышения квалификации профильные компетенции, наиболее важные для государственных и муниципальных служащих, в должностных регламентах которых присутствуют функции реализации Закона №44-ФЗ. Такими компетенциями являются:

- умение на практике применять положения российского законодательства о контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд с целью организации закупочного процесса, позволяющего эффективно использовать средства бюджета и внебюджетных источников финансирования;
- владение методами планирования закупок, расчета и обоснования начальной цены государственного и муниципального контракта;

- умение разрабатывать документы, обеспечивающие закупочный процесс и процедуры определения поставщика (исполнителя, подрядчика) по государственному и муниципальному контракту;

- владение методами управления контрактами на поставку товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;

- владение утвержденной законодательством методологией мониторинга, контроля и ведения отчетности по результатам закупочного процесса в целях повышения эффективности и результативности закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок;

- умение использовать современные информационные технологии для автоматизации документооборота проведения электронных процедур закупок в целях обеспечения гласности и прозрачности закупочного процесса;

- способность анализировать, систематизировать и обобщать информацию по результатам закупочного процесса, разрабатывая на этой основе предложения по совершенствованию законодательства о контрактной системы закупок для государственных и муниципальных нужд;

- умение разрабатывать и принимать решения в сфере управления закупочным процессом в условиях неполной или ограниченной информации с учетом установленной законодательством дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности за принятые решения;

- способность и готовность конструктивно взаимодействовать с регулирующими и контролирующими органами, институтами общественного контроля и иными учреждениями различных уровней управления, а также умение находить компромиссные и альтернативные решения, отстаивать свои позиции в профессиональной сфере;

- способность интегрировать и синтезировать полученные знания с целью критического анализа результатов закупочного процесса и эффективности его организации с целью дальнейшего повышения квалификации и совершенствования компетенций специалистов, участвующих в реализации Федерального Закона №44-ФЗ.

Подводя итог, можно отметить, что повышение профессионализма сотрудников в сфере государственных и муниципальных закупок, рост их компетентности могут стать залогом повышения эффективности функционирования контрактной системы. Назрела необходимость создания качественной системы непрерывного повышения квалификации в системе государственных и муниципальных закупок, которая позволит значительно увеличить уровень профессиональной компетенции заказчиков, поставщиков, а также государственных и муниципальных служащих, работающих в контрактной системе.

Список литературы

1. Антонов В.И., Киселева О.В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 3; URL: www.science-education.ru/109-9274 (дата обращения: 20.07.2015).
2. Бюджетный Кодекс РФ.
3. Киселева О.В., Антонов В.И. Эффективность размещения государственного и муниципального заказов: подходы к оценке и перспективы федеральной контрактной системы» // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – № 21(162). – С.37-43.
4. Министерство экономического развития Ульяновской области. [Электронный ресурс]. – URL: <http://economy73.ru> (дата обращения 20.07.2015).
5. Сизова И.Ю., Иванова О.В. Оптимизация управления формированием структуры подготовки кадров в сфере государственных закупок // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2010. – № 2-2. – С.175-183.
6. Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
7. Центр компетенций управления контрактной системой в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд Ульяновского государственного университета. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.ulsu.ru/com/institutes/ieb/Centr_kompetenciya_upravleniya_kontraktnoy_sistemoy_v_sfere_zakupok_dlya_gosudarstvennih_i_municipalnih_nuzhd/ (дата обращения 20.07.2015).

Рецензенты:

Лапин А.Е., д.э.н., профессор кафедры экономического анализа и государственного управления Ульяновского государственного университета, г. Ульяновск;

Байгулов Р.М., д.э.н., профессор кафедры финансов и кредита Ульяновского государственного университета, г. Ульяновск.