

УДК 338.22

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЗАКУПОК И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ: НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

**Попова
Екатерина
Александровна** доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, декан факультета дополнительного профессионального образования, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: directorcprk@yandex.ru

**Медякова
Екатерина
Михайловна** кандидат экономических наук, доцент кафедры международных экономических отношений, директор центра повышения квалификации ФДПО, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: winterblackrose8@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу актуальных направлений государственной политики в сфере закупок в части совершенствования инструментов повышения уровня профессионализма заказчиков. Авторами исследована правовая база развития качественных характеристик трудовых ресурсов, проведен структурный анализ внутреннего содержания профессиональных стандартов и требований к квалификационным уровням специалистов по закупкам. Рассмотрены особенности имплементации работодателем требований профстандартов в сфере закупок, декомпозированы уровни квалификации специалистов данной сферы, приведены некоторые последствия реализации принимаемых мер кадрового обеспечения контрактной системы на рынок труда и сферу образования в целом.

Ключевые слова: государственная политика контрактная система, государственные и муниципальные закупки, профессиональный стандарт, профессионализм, специалист в сфере закупок, квалификация.

В настоящее время государственная социально-экономическая политика РФ проводится при учете последствий демографического кризиса, в условиях стабильного снижения численности населения трудоспособного возраста, что естественным образом подталкивает к поиску новационных решений в целях минимизации возможного экономического кризиса. Сценарии демографического прогноза Росстата, Минэкономразвития РФ, Всемирного банка колеблются по примерным показателям уровня трудовых ресурсов, но сходятся в неизбежности сокращения численности трудоспособного населения России и изменения его возрастной структуры в ближайшее десятилетие. Все это приводит к необходимости не только количественного учета трудовых ресурсов, но и совершенствования их качественного состава.

В настоящее время вектор развития качественных характеристик трудовых ресурсов России является приоритетным. Продолжается реализация мер государственной политики, направленных на улучшение демографической ситуации и стабилизации качественного состава трудовых ресурсов, законодательная основа и категориальный аппарат активно формируется по всем направлениям деятельности, в том числе и в сфере закупок.

21 апреля 2016 года на заседании Правительства РФ рассматривались и были одобрены представленные Минэкономразвития РФ Основные параметры прогноза социально-экономического развития России на 2017 и плановый период 2018-2019 годов. Так, в прогнозе отмечено, что в области профессионального развития в течение 2015-2018 гг., в целях выработки единого подхода к формированию мобильно реагирующего рынка квалифицированного труда, должна быть продолжена деятельность по последовательному изменению профессиональных квалификаций, в том числе путем обновления требований к компетенциям и квалификациям работников, а также формирование системы независимой оценки их уровня профессионализма. К 2018 году количество специалистов, подтвердивших квалификации в независимых центрах сертификации квалификаций планируется довести до показателя 167,5 тыс. человек на конец года, нарастающим итогом.

Таким образом, в настоящее время тщательно анализируются и детализируются квалификационные требования к работникам, совершенствуется правовое поле эффективного управления трудовыми ресурсами. В конце 2012 года в Трудовой Кодекс РФ введена статья 195.1, определившая, что квалификация работника представляет собой уровень его теоретических знаний, практических умений, профессиональных навыков, а также опыта работы. При этом характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции утверждаются в профессиональном стандарте (далее профстандарт). Таким образом, квалификация характеризуется совокупностью уровня знаний, уровня умений, уровня профессиональных навыков, а так же опыт работы. Отсюда «характеристика квалификации, необходимой работнику», о которой говорится в детерминанте профстандарта, подразумевает измеримые показатели того, что должен знать, уметь работник и какой опыт работы он должен иметь, чтобы выполнять определенную трудовую функцию. Профессиональные навыки, упоминаемые в описании квалификации, законодательно не раскрываются; не рассматриваются они и в профессиональных стандартах, что при тщательном анализе представляется логичным. Так, в широком смысле под навыком можно понимать доведённое до автоматизма умение решать тот или иной вид работы. Умение в данном контексте рассматривается как способность реализовывать некоторое действие по определенным правилам. Таким образом, навык является автоматизированным умением, поэтому анализ содержания умений в профстандарте является референтным для определения квалификаций [1].

В 2013 году Правительством РФ были приняты Правила разработки, утверждения и применения профстандартов, в соответствии с которыми Министерство труда РФ приступило к формированию и утверждению профстандартов в различных сферах деятельности с привлечением организаций фундаментальной науки, образовательных организаций, представителей органов власти и местного самоуправления. Так, в качестве разработчиков стандартов в сфере закупок были привлечены Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Всероссийский профессиональный союз работников аудиторских, оценочных, экспертных и консалтинговых организаций и Междисциплинарный академический центр социальных наук «Интерцентр».

В результате совместной деятельности был создан проект двух профессиональных стандартов, которые после процедуры утверждения были приняты в сентябре 2015 года. Это Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 10 сентября 2015 г. № 625н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок» и Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 10 сентября 2015 г. № 626н «Об утверждении профессионального стандарта «Эксперт в сфере закупок».

В мае 2015 г. в очередной раз претерпел изменения Трудовой кодекс РФ. Ключевой новацией в свете рассматриваемой проблематики стало введение статьи 195.3. «Порядок применения профессиональных стандартов», определившей, что с 1 июля 2016 г. профстандарты обязательны для применения работодателями в случае законодательного установления требований к квалификации, требуемой специалисту для исполнения определенной трудовой функции. В случае отсутствия

указанного требования профстандарты должны применяться работодателями в качестве базы для выявления общего уровня квалификации специалистов при обязательном учете специфики выполняемых ими трудовых функций, с локализацией по применяемым технологиям и принятой организацией труда и производства. Таким образом, если законодатель укажет, что лица, претендующие либо уже занятые в закупочной деятельности заказчика, должны отвечать определенным квалификационным требованиям, установленным профстандартом, то работодатель-заказчик должен обеспечить соответствие своих исполнителей данному требованию на базе профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок».

В 2016 году Постановление Правительства РФ от 27.06.2016 № 584 закрепило условия и порядок для постепенной реализации требований профессиональных стандартов, в том числе стандарта «Специалиста в сфере закупок», до 1 января 2020 года для внебюджетных государственных фондов РФ, государственных или муниципальных учреждений, ГУПов и МУПов, госкорпораций, государственных компаний и хозяйственных обществ, где более 50% акций (долей) в уставном капитале находится в государственной или муниципальной собственности.

Таким образом, организации, которые в специальном праве определяются как заказчики, а в сфере трудовых отношений как работодатели, должны утвердить планы по порядку последовательного поэтапного перехода на применение профессиональных стандартов с учетом мнений представительных органов работников.

При формировании плана перехода работодателю следует учесть, что профессиональные стандарты «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок» применяются в части требований к квалификации, которая требуется работнику для исполнения определенной трудовой функции, установленных Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон о КС). Следует также отметить, что при составлении плана работодатель должен учесть сведения о потребности в профессиональном образовании, профессиональном обучении и (или) дополнительном профессиональном образовании работников и о проведении соответствующих мероприятий по образованию и обучению в установленном порядке. Для получения указанных данных работодатель должен провести тщательный анализ квалификационных требований, содержащихся в профессиональных стандартах и соотнести с профессиональными знаниями, умениями и навыками своего кадрового состава [2; 3]. Это подкрепляется и нормами трудового права. Так, статья 196 ТК РФ, определяет, что, хотя необходимость дополнительного профессионального образования для собственных нужд диагностирует и устанавливает работодатель, но в случаях, предусмотренных федеральными законами (в данном случае – закон о КС), если это является условием выполнения работниками установленных видов деятельности, работодатель обязан осуществить ряд мер для предоставления работникам профессионального обучения или дополнительного профессионального образования.

В свете вышесказанного следует рассмотреть возможный алгоритм имплементации работодателем требований профстандарта для формирования паспорта профессиональной компетенции своего персонала [4]. Профессиональный стандарт «Специалист в сфере закупок» соответствует профессиональной деятельности закона о Контрактной системе и закона №223-ФЗ, так как стандарт направлен на «деятельность по осуществлению, контролю и управлению закупками для обеспечения государственных, муниципальных и корпоративных нужд».

Указанный стандарт содержит четыре обобщенные трудовые функции, которые декомпозируются на уровни квалификации специалиста по закупкам:

- 1) обеспечение закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд;
- 2) осуществление закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд;
- 3) экспертиза результатов закупок, приемка контракта;
- 4) контроль в сфере закупок.

Проведенный структурный анализ требований к квалификационным уровням специалистов по закупкам с целью исследования модальности и характеристик системы элементов различного уровня и определения зависимостей и связей между ними, показал следующее (рис. 1).

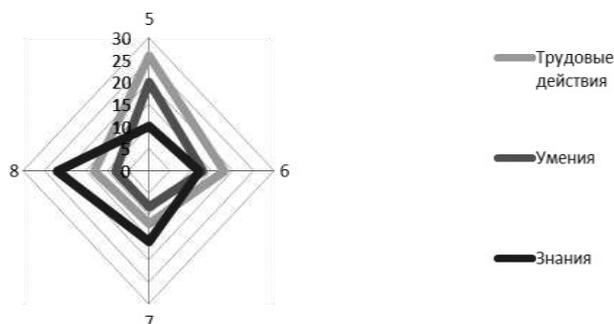


Рис. 1. Пропорциональность требований к квалификационным уровням специалистов в сфере закупок

Опираясь на графически отображенные требования, можно увидеть в каком именно направлении должен прогрессировать специалист в сфере закупок согласно профстандарта. Учитывая, что к последнему квалификационному уровню опыт работы сотрудника составляет уже не менее пяти лет в рассматриваемой сфере, то количественно большие и простые трудовые действия сменяются к этому уровню меньшими, но более сложными и качественно трудновыполнимыми для лиц без опыта и знаний. Налицо обратная пропорция между трудовыми действиями и умениями к знаниям специалиста. Отметим, что при анализе тенденции перехода количественных показателей в качественные по направлению движения графика следует учитывать и минимизировать присутствие определенной доли субъективности, мешающей разработке практических методов для оценки исполнения квалификационных требований.

Таким образом, специалист в сфере закупок в процессе своей трудовой деятельности сможет овладеть четырьмя квалификационными уровнями. Баланс и пропорция указанных уровней квалификации и профессиональных компетенций является первоочередной задачей работодателя, после решения которой он должен приступать к непосредственной оценке специалистов по закупкам, претендующих на определенные должности в данной сфере.

Для легкости восприятия общий объем требований к квалификационным уровням специалистов в сфере закупок отобразим в графическом представлении (рис. 2).

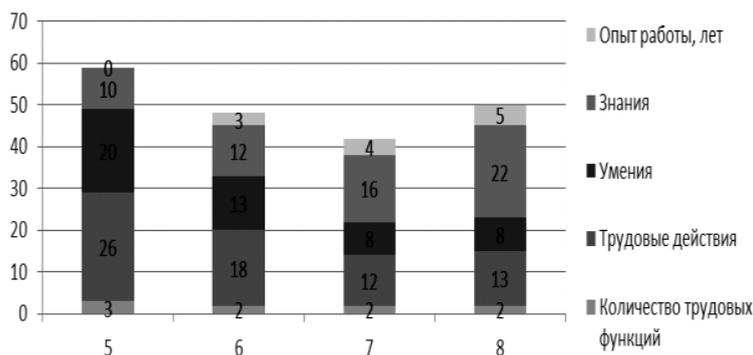


Рис. 2. Компоненты квалификационных уровней специалистов в сфере закупок

При этом стоит заметить, что для обеспечения предварительного сбора данных, подготовке к закупке и обработке результатов в рамках низшего (пятого) квалификационного уровня опыта работы, как и высшего образования не требуется, достаточно среднего профессионального образования и дополнительного профессионального образования в сфере закупок. Восьмой, самый высший квалификационный уровень, доступен для специалистов, проработавших в данной сфере не менее пяти лет, в том числе не менее двух лет на руководящих должностях, и дает возможность заниматься аудитом и контролировать закупочный процесс.

Анализ внутреннего содержания профстандарта показывает, что уровни квалификации дают представление о трудовых функциях работников, об общих и единых требованиях к их образованию. Корреспондирующие указанным уровням профессиональные компетенции, как их компонента, предусматривают конкретные требования к уровню профессионализма работника и позволяют определить адекватный инструментарий его оценки. Ввиду того, что единой методики построения эффективной системы оценочных средств для оценки профессиональных квалификаций специалистов в сфере закупок в настоящий момент еще не выработано, каждый работодатель данный инструментарий формирует самостоятельно, руководствуясь индивидуальными и уникальными особенностями своей организации, спецификой сферы деятельности и потребностями персонала. Оценка должна проводиться работодателем последовательно и, несомненно, работник, претендующий на более высокий уровень квалификации, должен показать положительный результат знаний, умений и навыков согласно требованиям более низких квалификационных уровней. Учет данного фактора по нашему мнению, необходим заказчикам-работодателям любого уровня.

Можно согласиться с предложением О. Гурина [5], рассматривающего возможные общие принципы эффективного инструментария оценки:

- 1) деление по квалификационным уровням;
- 2) сплошной охват необходимых квалификаций;
- 3) учет потребностей различных работодателей;
- 4) фокус на практическую эффективность;
- 5) познавательная ценность результатов оценки;
- 6) исключение субъективных оценок и автоматизация;
- 7) консенсус относительно содержания оцениваемых квалификаций.

Представляется, что дополнить данные принципы для повышения практической применимости оценки может принцип соразмерности. Касаться он должен, по нашему мнению, как размера заказчика, так и масштабов его потребностей, а так же спроса и предложения на рынке труда, соответствующего территории расположения заказчика.

После оценки квалификационных характеристик специалистов на соответствие требованиям профессионального стандарта работодатель должен запланировать и провести ряд мероприятий по приведению в соответствие уровня образования работников, занятых в сфере закупок, чей компетентный уровень был оценен как недостаточный. Норма, закрепленная в статье 9 закона о Контрактной системе, определяет, что для реализации закупочной политики с позиции заказчика, специализированной организации и органа контроля, необходимо привлечение квалифицированных работников, располагающих как знаниями, так и навыками в рассматриваемой сфере [6; 7].

Ключевыми мерами по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, реализующих закупочную политику организации, по мнению законодателя, является получение высшего образования, а также повышение квалификации или профессиональная переподготовка в рассматриваемой сфере. Основные представители заказчика, реализующие политику публичных закупок, работники контрактной службы либо контрактный управляющий, также, по мнению законодателя, должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок. Как указано в переходных положениях закона о Контрактной системе, только до 1 января 2017 года должностным лицом, реализующим закупочную политику организации (контрактный управляющий либо работник контрактной службы), может быть лицо, имеющее специальное профессиональное образование либо дополнительное

профессиональное образование, полученное в соответствии с прежде действовавшим законом, регулировавшим публичные бюджетные закупки.

При проведении мероприятий, направленных на получение и обновление работниками дополнительных профессиональных знаний и умений при реализации закупочной политики, работодателю следует учитывать Методические рекомендации по реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок, разработанные в марте 2015 года и включающие требования к содержанию программы обучения работников, занятых в данной сфере [8].

Очевидно существенное влияние, которое окажет введение профстандартов на кадровую политику заказчиков, на рынок труда и сферу образования в целом. С одной стороны, с учетом вышеперечисленных требований, работодателям необходимо будет предусмотреть средства на получение работниками высшего образования либо дополнительного профессионального образования в сфере закупок. Период обучения, его вид и стоимость напрямую будет зависеть от результатов компетентностного анализа персонала. Так, в отсутствие необходимой квалификации работнику будет необходимо получение высшего образования либо профессиональной переподготовки, при выявлении потребности в совершенствовании имеющейся квалификации достаточно обучения в рамках курсов повышения квалификации в рассматриваемой сфере. Ввиду того, что по данным Минэкономразвития количество заказчиков стремится к миллиону, даже запланированные минимальные средства на обучение персонала приведут к немалой сумме расходов. Однако данный ряд мероприятий способен в будущем создать значительный кумулятивный эффект при повсеместной реализации закупок на профессиональной основе.

Также разделение специалистов по закупкам на 4 уровня должно привести к унификации требований не только к набору его трудовых функций, но и к уровню оплаты труда. Что, с одной стороны в настоящее время добавляет трудозатрат в документооборот кадровых служб заказчика, но с другой приведет к стандартизации условий труда и компенсации за него, баланс которых в настоящее время различен у заказчиков различного уровня и территориального расположения.

В свою очередь, рынок труда, испытав спрос на новый сегмент квалифицированных специалистов в сфере закупок, даст толчок для дальнейшего развития сферы образования – как высшего, так и дополнительного. Программы, направленные на получение либо совершенствование квалификации в сфере закупок должны будут формироваться не только в соответствии с требованиями профстандартов, но и согласно потребностям заказчиков.

Подводя итог, отметим, что в процессе реализуемой в настоящее время государственной политики структурной трансформации внешние и внутренние ресурсы экономики будут уменьшаться, а перебалансирование источников роста будет более медленным и не сможет полностью компенсировать внешние факторы, поддерживающие рост. Однако смягчить негативные факторы призвана политика качественного управления трудовыми ресурсами, рассмотренная в данной статье на примере сферы закупок. Наиболее важным и неоспоримым достоинством принятых профессиональных стандартов в сфере закупок является типизация должностей, нормирование трудовых действий и унификация трудовых функций, позволяющие работодателю четко сформировать требования к работникам, реализующим закупочную политику организации. Таким образом, в целях реализации основных приоритетов экономической политики России на среднесрочную перспективу, рассмотренные императивы новой модели качественного управления трудовыми ресурсами должны быть имплементированы на всех уровнях управления.

Дальнейшая их детализация, формирование единой методики построения эффективной системы оценочных средств для оценки профессиональных квалификаций специалистов в сфере закупок, выявление совокупности индикаторов, служащих оценке результативности усилий по формированию класса профессионалов в сфере закупок с учетом нарабатываемых по этой теме рекомендаций может стать предметом отдельного исследования. Однако, предполагаемое в результате комплексного подхода к управлению в контрактной системе уменьшение разрыва между потенциальным и фактическим ростом за счет реализации преимуществ факторов качественного разви-

тия трудовых ресурсов, в единстве с иными мерами государственной социально экономической политики, оставляет резервы для поддержки инвестиций в инфраструктуру и человеческий капитал.

Литература

1. Современный инструментарий управления закупками в контрактной системе: Коллективная монография. / Попова Е. А., Золочевская Е. Ю., Медякова Е. М., Морозова А. И., Крестьянинова Е. Н., Кривошеева Т. Д. – Ростов-на-Дону: Профпресс, 2015.
2. *Полбицyna Л. Г.* Профессионализм заказчика как необходимое условие оптимизации государственных и муниципальных закупок // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 1 (10).
3. *Смотрицкая И. И., Черных С. И., Шувалов С. С.* Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения развития. Монография. – М.: Институт экономики Российской академии наук, 2014.
4. *Попова Е. А.* Управление по результатам: оценка эффективности внедрения в деятельность органов государственной и муниципальной власти // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 4 (59).
5. *Гурин О.* Средства оценки профессиональных квалификаций специалистов в сфере закупок: какими они должны быть? [Электронный ресурс] / «Аукционный вестник» № 298 (07.248) пятница, 8 июля 2016 г. Режим доступа: http://www.auctionvestnik.ru/pdf/AV_298.pdf (дата обращения 19.10.2016).
6. *Медякова Е. М.* К вопросу о профессионализации субъектов контрактной системы. Зарубежный опыт в области управления закупками // Контрактная система: итоги работы и направления совершенствования. Материалы IV международной научно-практической конференции: Сборник статей. – Ростов-на-Дону: Южно-Российский институт-филиал РАНХиГС, 2014.
7. Институт общественных закупок в современной российской экономике. Монография. / Анчишкина О. В., Зубков Э. И., Иванов О. Б., Ларина Т. А., Потемкин С. А., Смотрицкая И. И., Филиппов А. П., Черных С. И., Шувалов С. С. – М., Институт экономики Российской академии наук, 2016.
8. *Дёгтев Г. В., Акимов Н. А., Яценко В. В.* Профессионализм заказчиков как стратегия развития современной закупочной деятельности // Фундаментальные исследования. 2015. № 2-8.

Popova Ekaterina Alexandrovna, Doctor of Politic Science, Professor of Government Municipal Management, South-Russian Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., 344002, Rostov-on-Don, Russian Federation). E-mail: directorcpk@yandex.ru

Medyakova Ekaterina Mikhailovna, Candidate of Economic Science, Docent of Chair of International Economic Relations, South-Russian Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., 344002, Rostov-on-Don, Russian Federation). E-mail: winterblackrose8@mail.ru

STATE POLICY IN THE PROCUREMENT SPHERE AND PROFESSIONAL STANDARDS: AREAS OF IMPROVEMENT

Abstract

The article analyzes the actual directions of the state policy in the field of procurement in terms of improving tools to increase the customer professionalism level. The authors studied legal framework for the development of qualitative characteristics of labor resources, and gave the structural analysis of the internal content of professional standards and requirements for qualification levels for procurement officers. The peculiarities of implementation of requirements of professional standards in procurement by employer are treated and levels of qualification of specialists of this sphere are decomposed some of the consequences of the implementation of the measures of staffing contract system to the labour market and the education sector as a whole.

Keywords: public policy, contract system, state and municipal procurement, professional standards, professionalism, specialist in procurement, qualification.