

Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Юридический институт  
Кафедра «Теория государства и права,  
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**ПРИНЦИП ПРОФЕССИОНАЛИЗМА КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОЙ  
ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**  
ЮУрГУ – 38.04.02.2017.251 Юм

Руководитель магистерской  
диссертации  
к.ю.н., доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ М.С. Игнатова  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

Автор магистерской  
диссертации  
магистрант группы Юм-251  
\_\_\_\_\_ Г.В. Мулярчик  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

Нормоконтролер  
\_\_\_\_\_ К.С. Филистович  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

Челябинск 2017

Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Юридический институт  
Кафедра «Теория государства и права,  
конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 2017г.

ЗАДАНИЕ  
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ  
Мулярчик Геннадия Вадимовича

Группа Юм-251

1 Тема работы

Принцип профессионализма как основа эффективной организации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. утверждена приказом по университету от \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. № \_\_\_\_\_

2 Срок сдачи законченной работы \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

3 Исходные данные к работе

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

4 Перечень вопросов, подлежащих разработке

Сформулировать комплексное определение понятия «профессионализм» и раскрыть его содержание;

Рассмотреть этапы становления принципа профессионализма в отношениях государственной и муниципальной службы и в истории становления института государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации;  
 Рассмотреть сущность принципа профессионализма его место, и значение в системе принципов контрактной системы в сфере закупок;  
 Выделить ключевые проблемы реализации принципа профессионализма в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также рассмотреть пути их решения;  
 Рассмотреть наиболее частые случаи нарушения принципа профессионализма как основания для привлечения лица к административной ответственности.

5. Иллюстративный материал  
 Нет

6. Календарный план

Разделы выпускной квалификационной работы	Дата выполнения
Введение	Октябрь 2015
Глава 1. Сущность категории «профессионализм» и его правовое закрепление в отношениях государственной и муниципальной службы	Май 2016
1.1. Проблемы определения понятия «профессионализм» и его содержание	Май 2016
1.2. Становление принципа профессионализма в отношениях государственной и муниципальной службы и в истории становления института государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации	Май 2016
Глава 2. Принцип профессионализма в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	Апрель 2017
2.1. Сущность принципа профессионализма его место и значение в системе принципов контрактной системы в сфере закупок	Ноябрь 2016
2.2. Проблемы реализации принципа профессионализма в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд	Январь 2017
2.3. Нарушение принципа профессионализма как основание для привлечения лица к административной ответственности.	Апрель 2017
Заключение	Май 2017

## АННОТАЦИЯ

Руководитель работы,  
доцент кафедры, к.ю.н.

\_\_\_\_\_

М.С. Игнатова

«\_\_»\_\_\_\_\_2017 г.

Автор работы,  
Магистрант группы Юм-251

\_\_\_\_\_

Г.В. Мулярчик

«\_\_»\_\_\_\_\_2017 г.

Мулярчик Г.В. магистерская диссертация «Принцип профессионализма как основа эффективной организации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: ЮУрГУ, Юм-251, 86 с., список исп. ист. и лит – 59 наим.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с реализацией принципа профессионализма в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Целью исследования является анализ современного состояния и уровня имплементации принципа профессионализма в сфере закупок и предложение путей совершенствования системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд с точки зрения классических институтов теории управления, раскрывающих данный принцип.

Достижение данной цели исследования непосредственно связана с решением следующих задач:

1) сформулировать комплексное определение понятия «профессионализм» и раскрыть его содержание;

2) рассмотреть этапы становления принципа профессионализма в отношениях государственной и муниципальной службы и в истории становления института государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации;

3) рассмотреть сущность принципа профессионализма и его место, и значение в системе принципов контрактной системы в сфере закупок;

4) выделить ключевые проблемы реализации принципа профессионализма в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также рассмотреть пути их решения;

5) рассмотреть наиболее частые случаи нарушения принципа профессионализма как основания для привлечения лица к юридической ответственности.

*Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, контрактная система, принцип профессионализма, административная ответственность.*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ КАТЕГОРИИ «ПРОФЕССИОНАЛИЗМ» И ЕГО ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ В ОТНОШЕНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ	
1.1. Проблемы определения понятия «профессионализм» и его содержание	10
1.2. Становление принципа профессионализма в отношениях государственной и муниципальной службы и в истории становления института государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации .....	17
ГЛАВА 2. ПРИНЦИП ПРОФЕССИОНАЛИЗМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	
2.1. Сущность принципа профессионализма его место и значение в системе принципов контрактной системы в сфере закупок .....	37
2.2. Проблемы реализации принципа профессионализма в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....	48
2.3. Нарушение принципа профессионализма как основание для привлечения лица к административной ответственности .....	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	76
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ .....	80

## ВВЕДЕНИЕ

Принцип профессионализма заказчика как правовой институт представляет собой достаточно новое явление для современной российской экономики и системы государственного управления, хотя в теории государственного управления он известен уже с первой половины XIX века. Впервые на законодательном уровне данный принцип сформулирован в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и (согласно части 1 статьи 9) распространяет свое действие на заказчика, специализированную организацию и контрольный орган в сфере закупок. Содержательно данный принцип раскрыт в законе лишь самым общим образом, путем указания на то что, все три указанных субъекта должны осуществлять свою деятельность на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

Указанная формулировка вызывает множество вопросов как с теоретической, так и с практической точки зрения, поскольку требует соотнесения ее со множеством иных институтов в сфере закупок. В современной литературе, посвященной исследуемой проблеме, указывается на множество противоречий, возникающих при применении правовых норм, в которых реализуется принцип профессионализма заказчика. Анализ судебной практики также показывает, что суды, рассматривая в том или ином ракурсе данный принцип дают ему совершенно разное толкование применительно к различным отраслям права.

Учитывая, что принцип профессионализма давно известен в зарубежной теории управления, имплементация его основных положений в практику осуществления деятельности в сфере закупок послужит мощным стимулом для

развития отраслевых исследований, способствующих повышению эффективности применения правовых норм в сфере закупок.

Целью исследования является анализ современного состояния и уровня имплементации принципа профессионализма в сфере закупок и предложение путей совершенствования системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд с точки зрения классических институтов теории управления, раскрывающих данный принцип.

Реализация данной цели непосредственно связана с решением следующих исследовательских задач:

1) сформулировать комплексное определение понятия «профессионализм» и раскрыть его содержание;

2) рассмотреть этапы становления принципа профессионализма в отношениях государственной и муниципальной службы и в истории становления института государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации;

3) рассмотреть сущность принципа профессионализма и его место, и значение в системе принципов контрактной системы в сфере закупок;

4) выделить ключевые проблемы реализации принципа профессионализма в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также рассмотреть пути их решения;

5) рассмотреть наиболее частые случаи нарушения принципа профессионализма как основания для привлечения лица к административной ответственности.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией принципа профессионализма в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также соответствующие нормы международного права, нормы законодательства



зарубежных стран, внутренние организационные акты по исследуемой проблематике.

Степень научной разработанности темы. Принцип профессионализма в качестве комплексного института не получил на настоящем этапе своей оценки. Как правило, авторы, рассматривавшие данный принцип, рассматривали его в системе других принципов, либо исключительно в методологическом понимании важности подготовки кадров в системе государственной и муниципальной службы. Среди исследований, важных для понимания сущности принципа профессионализма в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, можно выделить работы Т.Г. Калачевой, А.В. Кириченко, Л.А. Обуховой, Л.Г. Полбицыной.

Методологической основой диссертации является единство всеобщего, общенаучных и специальных методов познания. В работе использованы методы системного анализа, диалектический, исторический и формально-логический методы. Кроме того, использовались специальные юридические методы познания: формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой.

Научная новизна исследования заключается в том, что в работе предпринята одна из первых попыток комплексного осмысления принципа профессионализма в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Кроме того, в работе использован подход исследования – на стыке юриспруденции и менеджмента – в силу чего будет дана оценка особенностям реализации принципа профессионализма как в организационном смысле, так и в юридическом. Это позволит сделать выводы о возможных путях совершенствования практики применения нормативных положений, раскрывающих смысл данного принципа с точки зрения теоретических положений. Также привлекались источники, раскрывающие исторический аспект воплощения данного принципа в сфере государственного управления, которые ранее исследовались сугубо в исторических научных работах, ведь что особо актуально сегодня: «Освоение истории особо актуально в переломные периоды, поскольку при выборе

направлений и путей движения в будущее, новых форм и механизмов жизнедеятельности крайне важно не ошибиться в том «фундаменте», том исходном начале, ... из которых и на которых предполагается вести дальнейшее созидание»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 8.

# ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ КАТЕГОРИИ «ПРОФЕССИОНАЛИЗМ» И ЕГО ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ В ОТНОШЕНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

## 1.1. Проблемы определения понятия «профессионализм» и его содержание

Субъектом любой профессиональной деятельности выступает в первую очередь личность, обладающая необходимыми профессиональными знаниями, умениями, навыками и реализующая их в ходе предметного преобразования окружающего мира. В литературе носитель профессии характеризуется через категории «профессионал», или «специалист». Категория «Профессионал» определяется в толковом словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой как «человек, который (в отличие от любителя) занимается каким-нибудь делом как специалист, владеющий профессией»<sup>1</sup>, в толковом словаре русского языка под редакцией Д.Н. Ушакова как «человек, сделавший какое-нибудь занятие своей постоянной профессией»<sup>2</sup>, то есть профессионал — это всегда человек обладающий какой-либо профессией и осуществляющий её на постоянной основе. С точки зрения социологии «профессионал» определяется как индивид, основное занятие которого является его профессией; специалист своего дела, имеющий соответствующую подготовку и квалификацию. Соответственно «профессионализм» можно определить, как степень овладения индивидом профессиональными навыками.

Понятия «профессионал» и «специалист» чаще всего употребляются как синонимы, в значении «обладатель профессии». В рамках подобного подхода «профессионализм» понимается как определённая квалификация. В свою очередь, квалификация определяется как условие подготовленности специалиста к соответствующему труду. Поскольку чаще всего под квалификацией понимают

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь. – М.: Азбуковник, 2001. – С. 633.

<sup>2</sup> Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. – М.: Альта-Принт, 2005. – С. 847.

качественный профессиональный уровень специалиста, постольку профессионализм может быть определен как квалификация высокого уровня. В социологическом словаре под редакцией С.А. Ерофеева сущность категории профессионал раскрывается через его сущностные характеристики как представителя особого социального слоя: занятость на основе применения навыков, базирующихся на теоретическом знании; специализированное образование и обучение этим навыкам; особая компетентность, гарантированная сданным экзаменом; наличие определенного кодекса поведения, обеспечивающего профессиональную идентичность; исполнение определенных обязанностей на благо общества; членство в профессиональной ассоциации<sup>1</sup>.

В рамках изложенного подхода профессионализм понимается узко – как способность личности к осуществлению профессиональной деятельности в соответствии с полученными в ходе специальной подготовки знаниями и практическими умениями, то есть обладание определенным мастерством, позволяющим человеку занять определенное место в социальной структуре и приобрести социальный статус.

Во второй половине XX века в западной социологии профессионализм рассматривается как условие единства и автономности профессиональных общностей позволяющий избавиться от конкурентных подходов и гарантировать представителям этих общностей высокое материальное вознаграждение, исключить посторонние суждения о работе и обеспечить гарантированное пребывание в должности тем, кто допущен к данной профессии<sup>2</sup>. Только профессионалы в состоянии судить, была ли работа выполнена должным образом, а профессиональная организация может служить для защиты скорее профессионалов, чем клиента. Таким образом, с точки зрения западных социологов, профессионализм обусловлен не только совокупностью умений и

---

<sup>1</sup> Аберкромби Н., Хилл С. Тернер Б.С. Социологический словарь / Пер. с англ. под ред. С.А. Ерофеева. – Казань: Казанский университет, 1997. – С. 112.

<sup>2</sup> Большой толковый социологический словарь / Под ред. Дэвид Джери, Джулия Джери. Пер. с англ. Т.2. – М.: 1999. – С.105 – 106.

навыков носителя профессии, отражающими профессиональный потенциал личности, но, и принадлежностью к определенному социальному слою общества, кроме того «профессионализм» в свою очередь является одним из важнейших критериев социальной дифференциации и актуальным фактором социальной мобильности современного общества.

В отечественной литературе преобладает более широкое понимание терминов «профессионал» и «профессионализм». Так, например, профессионализм определяется как степень развития профессиональных качеств личности в рамках определенной специальности<sup>1</sup>; как высокое мастерство, глубокое овладение профессией, качественное профессиональное исполнение<sup>2</sup>. Таким образом к числу основных показателей, характеризующих профессионализм относятся: 1) превышение личностью нормативных и средних показателей 2) творческая активность личности, связанная с деятельностью, и направленная на нестереотипное решение производственных задач, способствующее повышению качества и количества продуктов труда 3) развитие личности в процессе трудовой деятельности.

С точки зрения психологического подхода к проблеме определения профессионализма, последний рассматривается через психофизиологические и функционально-психологические качества личности. Так, профессионализм определяется как особое психологическое состояние личности: «профессионализм мы будем понимать не как просто новый высший уровень знаний и результаты человека в данной области деятельности, а как определенную системную организацию сознания, психики человека»<sup>3</sup>. Указанное определение демонстрирует отход от понимания профессионализма лишь как набора определенных качеств.

---

<sup>1</sup> Социологическая энциклопедия. В 2 тт. – М.: 2003. Т.2. – С. 276.

<sup>2</sup> Современный экономический словарь / авт. колл.: Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева Е.Б. – М.: 1997. – С. 262

<sup>3</sup> Климов Е.А. Образ мира в разнотипных профессиях. – М.: 1995. – С. 9 – 10.

В более широком, социально-психологическом контексте понимает профессионализм А.К. Маркова: «Профессионализм человека – это не только достижение им высоких профессиональных результатов, не только производительность труда, но и неперенное наличие психологических компонентов – внутреннего отношения человека к труду, состояние его психических качеств. При рассмотрении и оценке профессионализма человека большое значение имеет то, из каких ценностных ориентации он исходит, ... какие свои внутренние ресурсы добровольно и по внутреннему убеждению вкладывает в свой труд». В анализе сущностных характеристик профессионализма А.К. Маркова выделяет две стороны этого явления: мотивационно-целеполагающую (какие мотивы побуждают человека, какой смысл он видит в профессиональной деятельности, каких целей лично он стремится достичь) и операциональную (профессиональные средства, умения, навыки)<sup>1</sup>.

Согласно деятельностному подходу, под профессионализмом понимается вид деятельности, требующий специальных знаний, навыков и умений. Г.В. Лазутина в своей работе «Профессиональная этика журналиста» отмечает, что развитое общество знает две формы организации деятельности: любительство и профессионализм. Всякая деятельность рождается как любительская, любительство есть первая фаза развития деятельности и первая, исходная форма ее организации. Специфика любительской деятельности заключается в том, что она осуществляется человеком по личной склонности, вне рамок каких-либо должностных обязанностей, без специальной подготовки и без жесткой ответственности за результат. Профессиональная деятельность формируется в процессе общественного разделения труда на базе любительской, однако не поглощает ее, обе формы деятельности продолжают существовать параллельно. Став для человека новым родом занятий, профессиональная деятельность приобретает новые черты: она протекает в виде исполнения соответствующих

---

<sup>1</sup> Маркова А.К. Психология профессионализма. – М.: 1996. – С. 39 – 40.

должностных обязанностей, связана с ответственностью за результат, требует специальной подготовки, то есть превращается в профессию<sup>1</sup>.

Согласно позиции А.А. Ангеловского важнейшим моментом превращения любительской деятельности в профессиональную можно считать профессиональное самоопределение личности, которое определяется степенью самооценки себя как специалиста определенной профессии, а также нравственное отношение к своей профессиональной деятельности, моральная ответственность перед потребителем за качество произведенного в ходе выполнения профессиональных обязанностей продукта – материального или духовного. Таким образом, профессионализм есть результат развития профессиональной деятельности и становления профессионального сознания<sup>2</sup>.

С точки зрения акмеологического подхода авторы рассматривают профессионализм как качество профессиональной деятельности, определяемое личностными возможностями: «Профессионализм – высший стандарт профессиональной деятельности, характеризующий личностные возможности исполнителя, его свободу выбора наиболее удобных и соответствующих конкретной ситуации способов деятельности. Базу профессионализма создают высшая квалификация, мастерство и целеполагание в трудовой деятельности»<sup>3</sup>. А.В. Кириченко определяет профессионализм как высшую ступень в развитии человека в качестве субъекта познания, труда и общения. Основным критерием уровня профессионализма называется степень соответствующих знаний, умений, навыков и психических свойств специалиста современным достижениям науки и практики в данной области<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Лазутина Г.В. Профессиональная этика журналиста. – М.: 2000. – С. 65 – 66.

<sup>2</sup> Ангеловский А.А. Анализ понятий профессия, профессиональное сознание, профессиональная деятельность, профессионализм // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Т. 12. – 2010. – №5(2). – С. 306 – 314.

<sup>3</sup> Зазыкин В.Г., Чернышев А.П. Акмеологические проблемы профессионализма. – М.: 1993. – С. 46.

<sup>4</sup> Кириченко А.В. Акмеологическое воздействие в профессиональной деятельности госслужащих (Теория, методология, технология). – М.: 1999. – С. 97.

Согласно указанного подхода, профессионализм подчеркивает качество индивида, субъекта в определенной области общественно полезной деятельности. Профессионализм отражает изменения навыков, способностей, квалификационных возможностей в направлении требований, предъявляемых к человеку профессией, в соответствии с научно-техническим и интеллектуальным развитием общества. Сущностью профессионализма является профессиональное продвижение от выбора профессии к овладению ей, достижение профессионального мастерства, творческих успехов. Профессионализм определяется как индивидуально осознанные позиции и поведение, связанные с трудовым опытом и деятельностью на протяжении всей жизни человека, реализующиеся в различной степени способности специалиста, и, получающие общественное признание и определенную оценку, выражающуюся в социальном положении. К числу основных критериев профессионализма в данном понимании можно отнести: компетентность работников – знание ими дела; наличие необходимого образования, навыков, стажа, системы повышения квалификации; регулярное, систематическое и творческое выполнение функций и операций; стабильность служебных отношений; следование нормам профессиональной этики. В свою очередь, акмеологическое определение профессионализма не учитывает нравственную мотивацию профессионального поведения личности, а также социальные составляющие профессиональной деятельности и профессионального развития, связанные с качеством социальной и профессиональной среды.

В современной литературе предпринимается попытка выделить в качестве субъекта профессионализма не личность как носителя профессии, а «персонал» как коллективный субъект профессиональной деятельности. Так Т.Г. Калачева определяет, профессионализм как интегральную характеристику целеполагающей, мотивированной и эффективной трудовой деятельности, требующей для своего осуществления специальной подготовки и соответствующих организационно-управленческих условий. «Структура смысло-



жизненного целеполагания и связанная с нею мотивация труда обуславливают социально-типологическую структуру профессионализма персонала как коллективного субъекта профессиональной деятельности. Следовательно, профессионализм как качественная характеристика деятельности, в свою очередь, характеризуется не континуальной, а, прежде всего, социально-типологической направленностью субъекта профессиональной деятельности»<sup>1</sup>.

Отражение указанного подхода можно проследить, в том числе и в содержании принципа профессионализма, закрепленного статьей 9 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup> (далее ФЗ № 44, Федеральный закон № 44, ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») и реализованного в статьях 38, 39 закона.

Законодательство Российской Федерации, регулирующее отношения государственной службы и участия государства, через органы государственной власти, органы местного самоуправления и иные организации, реализующие отдельные государственные или муниципальные полномочия, уделяет особое внимание такой категории как профессионализм, определяя последний как необходимую характеристику, которой должен обладать каждый субъект правоотношений, так или иначе выступающий на стороне органов государственной власти, органов местного самоуправления, или наделенный полномочиями по реализации функций государственных и муниципальных органов власти.

---

<sup>1</sup> Калачева Т.Г. Профессионализм государственных служащих субъекта федерации: методологический и методический подход к анализу проблемы. – Нижний Новгород: 1998. – С. 31 – 32.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 30. – Ст. 1652.

Принимая во внимание, изложенное, необходимо отметить, что профессионализм сегодня является не просто обязательным условием самореализации человека в обществе, что предполагает не односторонне-профессиональное, узко специализированное становление человеческой личности, а всестороннее развитие человека как полноценного члена современного общества, но и необходимой характеристикой, которой должны обладать отдельные субъекты правоотношений, без которой участие в определенном виде правоотношениях невозможно.

## 1.2. Становление принципа профессионализма в отношениях государственной и муниципальной службы и в истории становления института государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации.

Прежде чем переходить к исследованию профессионализма как принципа, закрепленного в рамках Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», необходимо обратиться к истории становления указанного принципа через призму отношений государственной и муниципальной службы, поскольку по мнению автора настоящего исследования, именно положения нормативно правовых актов, регулирующих отношения государственной и муниципальной службы, в части закрепления профессионализма государственных и муниципальных служащих, нашли свое отражение в принципе профессионализма заказчика, закрепленного статьей 9 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Указанное суждение сформировано из анализа перечня субъектов в отношении, которых распространяет свое действие принцип профессионализма заказчика. Так согласно пункту 1 статьи 9 Федерального закона № 44 «О

контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» к числу субъектов в отношении, которых распространяется принцип профессионализма заказчика относятся: заказчик, специализированная организация, контрольный орган. В свою очередь статья 2 указанного закона выделяет три вида заказчиков:

1. Государственный заказчик - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки;

2. Муниципальный заказчик - муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки;

3. Иные заказчики, осуществляющие закупки, в число которых входят:

3.1. Бюджетное учреждение, осуществляющее закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и иных средств в соответствии с требованиями Федерального закона, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 15 Федерального закона № 44.

3.2. Государственное и муниципальное унитарные предприятия, за исключением федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства,

перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации, а также за исключением закупок, осуществляемых в течение года в соответствии с правовым актом, предусмотренным частью 3 статьи 2 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>1</sup>, принятым государственным, муниципальным унитарными предприятиями и размещенным до начала года в единой информационной системе.

Контрольный орган согласно пункту 13 статьи 2 ФЗ № 44 определяется как федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления муниципального района, орган местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, а также федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну.

И наконец, специализированная организация – юридическое лицо, привлекаемое заказчиком для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения конкурса или аукциона, в том числе для разработки конкурсной документации, документации об аукционе, размещения в единой информационной системе извещения о проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса или электронного аукциона, направления приглашений принять участие в закрытом конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом двухэтапном конкурсе или в закрытом аукционе, выполнения

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.

иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом, указанные функции специализированной организацией осуществляются от имени заказчика, права и обязанности в результате осуществления таких функций возникают у заказчика.

Таким образом, согласно пункту 1 статьи 9 Федерального закона № 44 принцип профессионализма относится к деятельности тех лиц, которые либо сами являются государственными, муниципальными органами, учреждениями, либо имеют государственные, муниципальные органы в качестве их учредителей, либо выполняют государственное, муниципальное задание, либо осуществляют определенную деятельность от имени заказчика.

В соответствии с Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»<sup>1</sup> и Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>2</sup> в числе принципов государственной службы провозглашался принцип «профессионализма и компетентности», а в качестве требований к квалификации служащих для ведущих и старших государственных должностей государственной службы определено требование наличия высшего профессионального образования по специальности «Государственное и муниципальное управление», установлено право проходить переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета и обязанность поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей, а также гарантировано продвижение по службе с учетом результатов и уровня квалификации.

Таким образом, на данном этапе становления государственной службы была заложена база для создания профессионального кадрового состава. В дальнейшем,

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5073.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 31. – Ст. 2990.

при разработке в 2001 году «Концепции реформирования системы государственной службы», включающей раздел «Кадровая политика в системе государственной службы», в качестве основной задачи было заявлено управление развитием профессиональных качеств государственных служащих<sup>1</sup>. Так впервые был законодательно оформлен принцип кадровой политики – как указание, направляющая установка, требование – развитие профессиональных качеств служащих и подчеркнута необходимость управления данным процессом.

Изучение принятых в последующие годы нормативных правовых актов, регламентирующих государственную гражданскую службу, показывает, что в них имеет место переход от провозглашения профессионального развития как требования к определению механизмов его реализации. Так, в Федеральном законе РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы обозначена профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих<sup>2</sup>.

В Указе Президента РФ от 28 декабря 2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих РФ» отмечена необходимость создания программ государственного органа по профессиональному развитию гражданских служащих<sup>3</sup>. А в «Государственных требованиях к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих РФ», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. №362, понятие

---

<sup>1</sup> Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом РФ от 15 августа 2001 г.) // СПС Гарант

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 1 (1 ч.). – Ст. 203.

дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих уточнено как образование, направленное на непрерывное профессиональное развитие» госслужащих Российской Федерации<sup>1</sup>. В «Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», утвержденной Указом Президента РФ от 10 марта 2009 № 261, в качестве одной из целей указано формирование и реализация программ профессионального развития государственных служащих, а среди ожидаемых результатов отмечены создание необходимых условий для профессионального развития государственных служащих и разработка и внедрение в государственных органах программ и индивидуальных планов профессионального развития государственных служащих<sup>2</sup>

Как отмечает в своем диссертационном исследовании «Управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих: региональный аспект» И.П. Бушуева появление данных принципов в нормативных актах обусловлено не только объективными условиями – этапом развития общества, социально-политическими преобразованиями в целом и реформированием института госслужбы в частности, но и научным обоснованием, развитием взглядов на профессионализацию кадров государственного управления.

Анализируя позицию Л.А. Обуховой, отраженной в работе «Профессионализация кадрового обеспечения государственной гражданской службы Российской Федерации (социологический анализ)», согласно которой «...во второй половине 90-х годов российскими учеными была разработана

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 19. – Ст. 2194.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.

концепция профессионализации как целостного, непрерывного процесса становления личности как специалиста и профессионала...», И.П. Бушуева отмечает, что понятие профессионализации в основном отождествлялось с уровнем развития профессиональных качеств человека. В свою очередь И.П. Бушуева в своем диссертационном исследовании дополняет понятие профессионализации кадров государственной службы построением структуры управления, которое ориентировано на профессионализм органов государственной власти, разработку программ профессионального образования<sup>1</sup>.

Таким образом, с точки зрения автора настоящего исследования, Бушуева И.П. развивает ранее обозначенный нами подход, согласно которому субъектом профессионализма является не личность как носитель профессии, а «персонал» как коллективный субъект профессиональной деятельности.

Начиная с 2003 года, во всех законодательных актах о государственной службе Российской Федерации государственная служба определяется как профессиональная служебная деятельность, а принцип профессионализма закрепляется как один из основных принципов построения и функционирования государственной службы<sup>2</sup>.

Таким образом, профессионализм можно определить, как качественную характеристику субъекта профессиональной деятельности (субъекта правоотношений) отражающую совокупность присущих человеку, а вместе с ним коллективу, специальных знаний, умений и навыков, приобретаемых в результате специальной подготовки и длительной практической деятельности.

Историю становления института государственных закупок в Российской Федерации можно разделить на несколько этапов, критерием для определения

---

<sup>1</sup> Обухова Л. А. Профессионализация кадрового обеспечения государственной гражданской службы Российской Федерации (социологический анализ). – М.: 2007. – С. 102.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.



которых, является нормативно-правовое регулирование данной сферы правоотношений.

Первым законом, регулировавшим сферу государственного заказа в Российской Федерации, стал Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»<sup>1</sup> (далее - Закон № 2859-1 от 28.05.1992).

В преамбуле указанного закона закреплено положение о том, что он регулирует отношения по формированию, размещению и исполнению на контрактной основе заказов на поставку и закупку продукции для государственных нужд.

Согласно ч. 6 ст. 3 Закона № 2859-1 от 28.05.1992 порядок формирования и размещения заказов устанавливался Правительством Российской Федерации, вместе с тем отсутствовали нормы, регулирующие отношения по исполнению заказов.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 закона определялось, что государственный контракт является основным документом, определяющим права и обязанности государственного заказчика и поставщика по обеспечению государственных нужд. Он регулирует экономические, правовые и организационно-технические отношения поставщика с государственным заказчиком, выступающим в качестве покупателя.

В части 1 статьи 5 Закон № 2859-1 от 28.05.1992 предусматривал, что в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения стороной государственного контракта обязательств такая сторона:

- возмещает другой стороне причиненные в результате этого убытки;
- лишается права на получение льгот, перечисленных в пункте 1 статьи 4 Закона и предусмотренных заключенным государственным контрактом;

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Российская газета. – 1992. – № 148.

– несет иную ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и государственным контрактом. Кроме того, при необоснованном уклонении поставщика от заключения государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд в случаях, когда обязанность заключения контракта установлена Законом, поставщик уплачивает покупателю штраф в размере стоимости продукции, определенной в проекте контракта. В случае невыполнения государственного контракта по объему продукции в установленный срок поставщик уплачивает покупателю неустойку в размере 50 процентов от стоимости недопоставленной продукции, кроме уплаты неустойки поставщики возмещают также понесенные покупателем убытки.

Статья 2 закона закрепляла принципы разработки и реализации целевых программ, в целях обеспечения которых осуществлялись поставки для государственных нужд. Однако среди указанных в законе принципов принцип профессионализма или компетентности лица, разрабатывающего или реализовывающего целевую программу отсутствовал. Вместе с тем, закон указывал, что государственные заказчики:

– осуществляют выбор поставщиков продукции для заключения с ними государственных контрактов путем проведения конкурсного отбора, организации федеральных, региональных торгов и других мероприятий;

– заблаговременно, в согласованные с поставщиком сроки, указывают конкретных получателей продукции, поставляемой в соответствии с государственным контрактом;

– согласовывают с получателями номенклатуру, объемы и сроки поставляемой им продукции для государственных нужд;

– гарантируют поставщикам оплату третьими лицами продукции, поставляемой для государственных нужд, по ценам, определенным государственным контрактом.

При этом согласно части 5 статьи 3 Закона № 2859-1 от 28.05.1192 государственные заказчики могут на контрактной (договорной) основе передавать

органам государственного управления, предприятиям, организациям и учреждениям выполнение части своих функций, в том числе по формированию и размещению заказов на закупку и поставку продукции для государственных нужд.

Во исполнение Закона № 2859-1 было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 1992 г. № 638 «Об организации работ по реализации Закона Российской Федерации «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»<sup>1</sup>.

Значение Постановления Правительства Российской Федерации № 638 от 27 августа 1992 г. заключается и в том, что в нем впервые был разработан порядок закупки и поставок продукции для федеральных государственных нужд, а также порядок подготовки и заключения государственных контрактов.

В соответствии с пунктом 6 указанного Постановления Правительства Российской Федерации был утвержден порядок подготовки и заключения государственных контрактов (договоров) на закупку и поставки товаров для федеральных государственных нужд согласно приложению, при этом установлено, что государственные заказчики могут передавать свои полномочия соответствующим предприятиям и организациям.

Пункт 8 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ развития Российской Федерации и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, установленного Постановлением Правительства Российской Федерации № 638 от 27 августа 1992 г., определял, что государственный заказчик подготавливает исходное задание на разработку проекта целевой программы, организует и управляет действиями разработчиков. В качестве исполнителей к разработке программы могут привлекаться предприятия, организации, включая научно-исследовательские, проектно-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 27.08.1992 № 638 «Об организации работ по реализации Закона Российской Федерации «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – № 9. – Ст. 613.

конструкторские, технологические и учебные институты, профиль которых близок к разрабатываемой проблеме.

Согласно пункту 7 Постановления Правительства государственные заказчики должны были обеспечить конкурсную организацию размещения заказов путем проведения открытых или закрытых торгов, тендеров, конкурсов.

В целях реализации Закона РФ № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» был издан Указ Президента РФ от 07.08.1992г. № 826 «О мерах по формированию федеральной контрактной системы»<sup>1</sup>.

На основе обозначенного Указа было создано два акционерных общества – «Федеральная контрактная корпорация «Росконтракт» (для участия в государственных закупках товаров общепромышленного применения и товаров народного потребления) и «Федеральная контрактная корпорация «Росхлебопродукт» (для участия в государственных закупках зерна, хлебопродуктов и продуктов зернопереработки, а также их производства и хранения).

Согласно тексту указа акционерные общества по поручению Правительства РФ и других заказчиков должны были осуществлять отбор подрядчиков и заключать с ними контракты путем проведения открытых или закрытых торгов, тендеров, конкурсов.

Однако, как отмечает И.И. Смотрицкая, «опыт деятельности ФКК «Росконтракт» показал несовершенство механизма ее взаимодействия с государственными заказчиками и организациями, вошедшими в Федеральную контрактную систему. В итоге в 1994 году было проведено реформирование Федеральной контрактной системы и ее приватизация»<sup>2</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что нормативно правовыми актами рассматриваемого периода не была установлена продуманная модель

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // Российская газета». – 1992. – № 182.

<sup>2</sup> Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – С. 84 - 85

отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей), не получил удовлетворительного решения вопрос о балансе прав, обязанностей и ответственности как поставщиков (подрядчиков, исполнителей), так и государственных заказчиков, отсутствовало регулирование отношений по планированию и исполнению государственного заказа. Не были сформулированы основные принципы осуществления закупок для государственных нужд. Однако уже на этом этапе мы видим становление в качестве одной из основ осуществления государственных закупок принципа профессионализма заказчика, который проявлялся: в привлечении государственными заказчиками предприятий, организаций, включая научно-исследовательские, проектно-конструкторские, технологические и учебные институты для разработки целевых программ; наделении государственных заказчиков возможностью передавать свои полномочия соответствующим предприятиям и организациям; а также создание двух специализированных организаций в целях осуществления закупок для государственных нужд.

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993<sup>1</sup> года стало началом второго этапа в развитии российского законодательства о государственном заказе (1994 - 1996 гг.).

На смену Закону РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» пришел Федеральный закон № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»<sup>2</sup> (далее - Закон № 60-ФЗ) от 13 декабря 1994 года.

Как следует из преамбулы Закона № 60-ФЗ, данный нормативный правовой акт регулирует отношения по поставкам для федеральных государственных нужд.

Согласно пункту 1 статьи 1 Закона № 60-ФЗ (в первоначальной редакции) под федеральными государственными нуждами понимались потребности

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 34. – Ст. 3540.

Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ.

С точки зрения нашего исследования интересной является норма пункта 1 статьи 3 Федерального закона № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», согласно которой для организации работы по выполнению федеральных целевых программ и обеспечению поставок продукции для федеральных государственных нужд Правительство Российской Федерации утверждает государственных заказчиков. При этом закон, в первоначальной редакции, определял круг лиц, которые могли быть государственным заказчиком. К числу таковых относились: федеральный орган исполнительной власти, федеральное казенное предприятие или государственное учреждение.

Таким образом, для того, чтобы получить правовой статус государственного заказчика, во всех случаях необходимо было пройти процедуру согласования в Правительстве Российской Федерации, что в свою очередь говорит о том, что государство предъявляло к заказчику особые требования.

В целях реализации положений Федерального закона № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»<sup>1</sup>, которое утвердило «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядок закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядок подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд».

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2669.

Указанный документ не принес ничего нового в формирование профессиональных качеств участников отношений в сфере закупок для государственных нужд.

Таким образом, второй этап развития отечественного законодательства о государственном заказе не привел к оформлению базовых принципов на которых могли бы основываться правоотношения в сфере государственного заказа.

Третий этап развития российского законодательства о государственном заказе определяется промежутком времени с 1997 по 2005 годы.

Начало третьего этапа, а вместе с ним коренного перелома в сфере закупок продукции для государственных нужд, ознаменовано принятием Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»<sup>1</sup> и утвержденным им «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд».

В соответствии с пунктом 2, 6 Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, оно определяет порядок размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд, осуществляемого:

государственными заказчиками, а также юридическими лицами, которым государственные заказчики на конкурсной договорной основе передали выполнение части своих функций по закупкам продукции для государственных нужд за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, федеральных внебюджетных фондов и внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации, в том числе путем проведения торгов (конкурса).

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 15. – Ст. 1756.

Таким образом, анализируемое Положение вновь предусматривает возможность государственного заказчика передать часть своих полномочий юридическому лицу в части размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд.

Кроме того, данное положение в пункте 42 содержит обязанность заказчика по формированию конкурсной комиссии, которая осуществляет вскрытие конвертов с заявками на участие в торгах (конкурсе) и оценку этих заявок и принимает решение о выигравшей заявке (предложении, оферте или котировке) в соответствии с настоящим Положением. В состав конкурсной комиссии входит не менее трех должностных лиц заказчика и представители поставщиков.

При этом необходимо отметить, что никаких квалификационных требований к членам комиссии Указ не вводил. Однако в период принятия Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» действовал Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», который в числе принципов государственной службы провозглашал принцип «профессионализма и компетентности». В свою очередь работники государственного заказчика были государственными служащими, поэтому должны были соблюдать принцип профессионализма и компетентности.

Следующим нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд стал Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 19. – Ст. 2302.



Статья 2 указанного Федерального закона, как и прежние нормативные правовые акты, указывает на возможность передачи части функций по организации конкурса государственным заказчиком юридическому лицу, при этом вновь никаких квалификационных требований ни к работникам государственного заказчика, участвующим в закупках, ни к работникам юридического лица, ни к самому юридическому лицу не устанавливает.

Согласно пункту 1 статьи 18 ФЗ № 97 для принятия решения о победителе открытого конкурса создается конкурсная комиссия. Решение о составе конкурсной комиссии и ее председателе принимается организатором открытого конкурса. Председатель конкурсной комиссии ведет заседание конкурсной комиссии, объявляет победителя открытого конкурса и подписывает протокол проведения открытого конкурса.

То есть, указанная норма в отличие от пункта 42 Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 не только не содержала квалификационных требований к членам конкурсной комиссии, но даже не определяла её количественный состав.

Четвертым этапом развития законодательства в сфере закупок для государственных нужд стало принятие Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>

Безусловным достижением Закона № 94-ФЗ стало создание единого экономического пространства на территории РФ посредством установления единого порядка размещения заказов для всех уровней публичной власти.

Вместе с тем, принимая во внимание объект нашего исследования необходимо отметить следующее: несмотря на то, что Федеральный закон № 94, как и прежние нормативные правовые акты не закрепил в своих положениях

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

принцип профессионализма субъектов регулируемых им правоотношений, однако при анализе им были определены отдельные субъекты, являющиеся профессиональными участниками закупок, о существовании которых ни один из ранее принятых нормативных правовых актов не упоминал.

Так часть 2 статьи 4 в первоначальной редакции закона вводила понятие уполномоченного органа, который определялся как федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков (далее также - уполномоченный орган), осуществляющий данные функции, за исключением подписания государственных или муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. Порядок взаимодействия уполномоченного органа и государственных или муниципальных заказчиков должен устанавливаться решением о создании такого уполномоченного органа.

Кроме того, часть 1 статьи 6 ФЗ № 94 гласит: «заказчик или уполномоченный орган (в случае, если такое право предусмотрено решением о создании уполномоченного органа) вправе привлечь на основе договора юридическое лицо (далее - специализированная организация) для осуществления функций по размещению заказа путем проведения торгов в форме конкурса на право заключить государственный или муниципальный контракт (далее также - конкурс) или аукциона на право заключить государственный или муниципальный контракт (далее также - аукцион) - разработки конкурсной документации, документации об аукционе, опубликования и размещения извещения о проведении открытого конкурса или открытого аукциона, направления приглашений принять участие в закрытом конкурсе или в закрытом аукционе и иных связанных с обеспечением проведения торгов функций». Таким образом, Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» впервые

определил статус «специализированной организации» которая в ранее исследованных нами нормативных правовых актах именовалась как «юридическое лицо». Вместе с тем, необходимо отметить, что ранее принятые нормативные правовые акты никак не определяли правовой статус «юридического лица», которому заказчик мог передавать часть своих полномочий.

Как и более ранние документы Федеральный закон № 94 закреплял статус комиссий по размещению заказов, при этом, в отличии от Федерального закона от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», определял количественный состав комиссии, не менее 5 человек, а также ограничения, которые не позволяли быть членом комиссии. При этом, первоначальная редакция закона ничего не говорила о профессиональных качествах лиц, включаемых в состав комиссии.

Лишь в 2007 году законодатель подпунктом «а» пункта 4 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2007 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> внес дополнения в часть 2 статьи 7 ФЗ № 94 от 21.07.2005, согласно которым заказчик, уполномоченный орган вправе включать в состав комиссии преимущественно лиц, осуществивших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, впервые законодательно была закреплена необходимость участия в процедуре осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд лиц, осуществивших

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – № 164.

профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд.

Кроме того, в подпункте «б» пункта 4 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2007 № 218-ФЗ конкретизировалось, что в состав комиссии должно включаться не менее чем одно лицо, осуществившее профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд. Подпункт «б» пункта 4 статьи 1 этого же Федерального закона дополнил ФЗ № 94 от 21.07.2005 частью 3.1, согласно которой при проведении открытого конкурса на право заключить государственный или муниципальный контракт на создание произведения литературы или искусства (за исключением программ для электронных вычислительных машин (далее - ЭВМ), баз данных), исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма в состав конкурсной комиссии должны включаться лица творческих профессий в соответствующей области литературы или искусства. Число таких лиц должно составлять не менее чем пятьдесят процентов общего числа членов конкурсной комиссии.

Дополнив Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» нормами, предполагающими обязательное присутствие в числе членов конкурсной комиссии не менее одного лица осуществившего профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд, законодатель окончательно приблизился к оформлению положения об участии в государственных и муниципальных закупках лиц, обладающих специальным образованием и имеющим опыт работы в указанной сфере, в качестве принципа профессионализма, а также к формированию профессионального сообщества в сфере государственного заказа.

По мнению Л.В. Андреевой, «Закон о размещении заказов, без преувеличения можно сказать, имеет революционный характер и сопоставим с

лучшими нормативными правовыми актами, действующими в течение десятилетий в зарубежных странах»<sup>1</sup> и если мы говорим о формировании требований, предъявляемых к заказчику, то это действительно так.

Наконец, завершающим этапом к настоящему времени стало принятие Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup>

Принципиальным отличием Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 от Федерального закона № 94-ФЗ от 21.07.2005 является легальное закрепление принципов контрактной системы в сфере закупок и интересующего нас, с точки зрения настоящего исследования, принципа профессионализма заказчика, закреплённого в статье 9 Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

---

<sup>1</sup> Андреева Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – С. 5.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

## ГЛАВА 2. ПРИНЦИП ПРОФЕССИОНАЛИЗМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

### 2.1. Сущность принципа профессионализма его место и значение в системе принципов контрактной системы в сфере закупок

Принцип профессионализма заказчика сформулирован законодателем в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и согласно части 1 указанной статьи распространяет свое действие на заказчика, специализированную организацию и контрольный орган в сфере закупок. При этом, все три указанных субъекта должны осуществлять свою деятельность на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

Вместе с тем согласно части 2 той же статьи только заказчики и специализированные организации обязаны принимать меры 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.

Указанная формулировка вызывает множество вопросов как с теоретической, так и с практической точки зрения, однако, прежде чем перейти к проблемам, возникающим, при применении норм, в которых реализуется принцип профессионализма заказчика, необходимо осветить проблему места указанного принципа в системе принципов контрактной системы в сфере закупок.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступивший в силу с 1 января 2014 г., расширил перечень принципов по сравнению с ранее действовавшим Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Законодательство о контрактной системе основывается на шести принципах, закрепленных в статьях с 6 по 13 Федерального закона № 44 от 05.04.2013.

С целью определения места принципа профессионализма в системе принципов контрактной системы в сфере закупок обратим внимание на иные принципы, закрепляемые законом.

Принципы контрактной системы – это основополагающие руководящие начала и идеи, выражающие сущность и главные направления государственной политики в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, определяющие функционирование контрактной системы в целом.

Помимо принципа профессионализма заказчика статья 6 закона о контрактной системе закрепляет следующие принципы контрактной системы: открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Принципы открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок выражаются в свободном и безвозмездном доступе всех желающих к информации о закупках. Обеспечение реализации этого принципа осуществляется за счет создания единой информационной системы, которая представляет собой совокупность содержащейся в базах данных информации и включающая всю информацию о закупке, в том числе планы закупок; планы-

графики; информацию о реализации указанных планов; информацию о закупках, об исполнении контрактов; реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний; результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок, иную информацию и документы. Размещаемая информация должна быть полной и достоверной, то есть этой информации должно быть достаточно для того, чтобы потенциальные поставщики (подрядчики, исполнители) могли принять обоснованные и объективные решения относительно участия в закупках.

Принципы открытости и прозрачности также позволяют гражданам и организациям осуществлять общественный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Так, общественным объединениям и объединениям юридических лиц, осуществляющим общественный контроль, дается право направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, которые заказчики обязаны рассмотреть и предоставить необходимую информацию. При этом не делается исключений и для закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Принцип обеспечения конкуренции нацелен на создание равных условий для участников закупок. Любое заинтересованное лицо должно иметь возможность стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Участником закупки законодатель признает любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 44 от 05.04.2013 конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ,



оказания услуг. Запрещается совершать действия, которые приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Принцип стимулирования инноваций подразумевает, что заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции, вместе с тем приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации»<sup>1</sup> определено, что товар считается инновационным, если при его производстве используются впервые внедренные результаты научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ; потребительские свойства товара являются улучшенными по сравнению с имеющимися аналогами или, в отсутствие прямых аналогов, имеются качественно новые потребительские (функциональные) характеристики, в том числе повышающие конкурентоспособность товара, или новый способ применения товара, позволяющий расширить область его использования. Высокотехнологичная продукция должна создаваться предприятиями наукоемких отраслей с участием высококвалифицированного, специально подготовленного персонала.

Принцип единства контрактной системы в сфере закупок предполагает, что контрактная система основывается на единых принципах и подходах, позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, а также

---

<sup>1</sup> Приказ Минпромторга России от 01.11.2012 № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» // Российская газета. – 2013. – № 59.

аудита и контроля в сфере закупок. Согласно этому принципу создаются единые механизмы регулирования закупок на всей территории страны, без каких-либо исключений и особенностей для отдельных видов экономической деятельности и отраслевой принадлежности заказчика.

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, установленный статьёй 12 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 лица, ответственные за проведение закупок, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. При этом указанные лица несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок.

О.В. Архалович в своей статье «Принципы контрактной системы в сфере закупок» отмечает: «читая статью 6 Закона о контрактной системе, можно среди принципов выделить принцип эффективности осуществления закупок. Однако в статьях 7-12 Закона о контрактной системе, в которых приводится толкование принципов контрактной системы, такой принцип отдельно не рассматривается, и фраза, читаемая как принцип, является продолжением принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, который в итоге звучит так: «...ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок». Исходя из этого, законодателю необходимо исправить эту неточность: либо исправить грамматическую ошибку в статье 6 и слово «эффективности» заменить на слово «эффективность», либо признать наличие принципа эффективности и описать его (по аналогии с другими принципами)»<sup>1</sup>.

В свою очередь считаем, что замечание О.В. Архаловича относительно формулировки нормы статьи 6 является более чем обоснованным, при этом

---

<sup>1</sup> Архалович О.В. Принципы контрактной системы в сфере закупок // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – № 3 (25). – С. 123-127.

полагаем, что законодателю логичнее было бы пойти по второму пути, предложенному О.В. Архаловичем, а именно, признать наличие принципа эффективности и описать его, поскольку понятие эффективности и результативности по нашему мнению в настоящем случае тождественны друг другу, а значит прежде чем устанавливать ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, необходимо закрепить положение, согласно которому осуществление закупок товаров, работ и услуг по средствам установленных законом процедур обеспечивает эффективность (результативность) обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Возвращаясь к вопросу о месте и значении принципа профессионализма заказчика в системе принципов контрактной системы в сфере закупок, полагаем что именно принцип профессионализма заказчика является базовым принципом контрактной системы государственных и муниципальных закупок. К указанному выводу автор приходит при сопоставлении между собой принципа профессионализма заказчика и иных принципов на которых основана контрактная система в сфере закупок.

Так гарантией реализации принципа обеспечения конкуренции служит запрет на совершение участниками контрактной системы любых действий, которые противоречат требованиям Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд», в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок. Вместе с тем, уровень конкуренции при проведении закупок на прямую зависит от добросовестного соблюдения специалистами заказчика, специализированной организации, уполномоченного органа или учреждения, контрольного органа законодательства о контрактной системе, в этом случае профессионализм заказчика может выступать как фактор, который развивает конкурентную среду, так и как фактор, сдерживающий её развитие.

Принцип соблюдения единства контрактной системы в сфере закупок реализуется посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок, качество которого напрямую зависит от квалифицированности кадров.

Принцип стимулирования инноваций, необходимым условием которого является планирование и осуществление закупок исходя из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции, также предполагает высокую квалифицированность государственных заказчиков, определяющих предмет закупок.

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок обеспечивается планированием и осуществлением закупок специалистами заказчиков, которые должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, реализация любого из принципов контрактной системы в сфере закупок в первую очередь связана с грамотной работой государственных и муниципальных заказчиков, обеспечивающих достижение максимальных результатов осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд с наименьшими затратам бюджетных средств, в связи с чем вывод о том, что принцип профессионализма заказчика является основополагающим принципом контрактной системы в сфере закупок является вполне обоснованным.

Принцип профессионализма заказчика, закрепленный в статье 9 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013, предполагает собой две составляющие:

1. Осуществление деятельности субъектов, указанных в части 1 статьи 9 указанного закона с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

2. Принятие субъектами, указанными в части 2 статьи 9 закона, 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.

В свою очередь, на реализацию первой составляющей направлены:

– норма статьи 38 данного закона, предусматривающая необходимость создания заказчиком контрактной службы или назначения заказчиком должностного лица, ответственного за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта (контрактного управляющего) в зависимости от совокупного годового объема закупок;

– норма статьи 39, в соответствии с которой для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик создает комиссию по осуществлению закупок. При проведении конкурсов для заключения контрактов на создание произведений литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности), на финансирование проката или показа национальных фильмов в состав конкурсных комиссий должны включаться лица творческих профессий в соответствующей области литературы или искусства. Число таких лиц должно составлять не менее чем пятьдесят процентов общего числа членов конкурсной комиссии;

– норма статьи 40, согласно которой заказчик вправе привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения конкурса или аукциона;

– норма статьи 41 закона, предусматривающая и регламентирующая привлечение заказчиками экспертов, экспертных организаций.

На реализацию второй составляющей направлены положения части 5 статьи 39 закона, в соответствии с которым заказчик включает в состав комиссии

преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки.

Как отмечалось ранее формулировка наименования статьи 9 является весьма неоднозначной, поскольку входит в противоречие с содержанием нормы, что проявляется в несоответствии наименования статьи 9 её содержанию в части субъектов, в отношении которых установлен принцип профессионализма.

Именуя статью 9 «Принцип профессионализма заказчика» законодатель искусственно ограничил возможность применения указанного принципа к иным субъектам правоотношений возникающих в связи с осуществлением закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, поскольку с точки зрения закона заказчиками являются: государственный или муниципальный заказчик либо в случаях, предусмотренных законом бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки. При этом к государственным и муниципальным заказчикам соответственно относятся: государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации или соответственно от имени муниципального образования уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, а также соответственно от имени муниципального образования, осуществляющие закупки.

Таким образом, ни к уполномоченному органу или учреждению, ни к контрольному органу, ни к специализированной организации, ни экспертной организации не может применяться принцип профессионализма.

Однако, раскрывая содержание указанного принципа, законодатель указывает в качестве лиц, в отношении которых применяется принцип профессионализма заказчика, специализированную организацию и контрольный орган. Следовательно, либо законодатель указанной нормой включил указанных лиц в состав заказчика, что противоречит норме статьи 3 закона, либо напротив законодатель хотел особо подчеркнуть статус указанных субъектов, отметив, что их деятельность должна осуществляться на основе принципа профессионализма.

Если подходить к разрешению указанного вопроса с точки зрения применения принципа профессионализма при осуществлении закупок для государственных и муниципальных закупок не только к заказчику, но и к иным субъектам правоотношений, складывающихся в сфере закупок, тогда необходимо включить в число лиц, осуществляющих свою деятельность в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд уполномоченный орган или учреждение.

Таким образом, основанием для распространения принципа профессионализма в отношении специализированной организации и уполномоченного органа (учреждения) станет возможность осуществления указанными субъектами отдельных функций заказчика. В таком случае раз заказчик обязан осуществлять свою деятельность в сфере закупок на основании принципа профессионализма, то и лица на которые возложены отдельные функции заказчика также обязаны осуществлять свою деятельность на основе обозначенного принципа.

По мнению А.В. Гапановича: «сфера действия принципа профессионализма необоснованно сужена Законом о контрактной системе. Учитывая основополагающий характер принципов правового регулирования, он должен охватывать всю сферу соответствующего института права, т.е. распространять свое действие на всех субъектов данных правоотношений»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Гапанович А.В. Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // Юрист. – 2014. – № 12. – С. 16 - 20.

Необходимо отметить, что некорректная формулировка наименования статьи 9 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 является не просто формальным несоответствием формы и содержания указанной нормы, а влечет более существенные последствия в виде допуска к осуществлению деятельности в сфере закупок лиц, не обладающих специальными знаниями и навыками, а, следовательно, не достижение целей внедрения системы государственных и муниципальных закупок.

Непоследовательность законодателя также выразилась и в формулировании части 2 статьи 9 ФЗ № 44 от 05.04.2013, которая определила, что только заказчики и специализированные организации должны принимать меры 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.

Стоит обратить пристальное внимание на то, что в указанной норме не только отсутствует указание на обязанность уполномоченного органа (учреждения) на принятие мер по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, но и отсутствует указание на контрольный орган, как на субъект на который возлагается такая обязанность, при том, что часть 1 этой же статьи предусматривает осуществление деятельности контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

Таким образом, полагаем, что закрепление в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» принципа профессионализма стало несомненным плюсом для контрактной системы,



отличающим его от предыдущих нормативных правовых актов, регулировавших правоотношения в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

Как верно заметил В.Е. Сергеев: «Отсутствие необходимого количества подготовленных кадров - одна из самых существенных проблем в сфере закупок. Чрезвычайно важной в этой связи представляется нацеленность Закона на формирование предпосылок для профессионализации сферы закупок и использование принципов персонификации ответственности»<sup>1</sup>.

Вместе с тем, принимая во внимание ранее изложенные автором выводы полагаем необходимым внести изменения в статью 9 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» изложив его в следующей редакции:

#### «Статья 9. Принцип профессионализма

1. Контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации, уполномоченного органа и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

2. Заказчики, специализированные организации, уполномоченный орган, контрольный орган принимают меры 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».

---

<sup>1</sup> Сергеев В.Е. Реализация принципа профессионализма заказчика как основа эффективного управления закупками в отрасли // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1 - 2.

## 2.2. Проблемы реализации принципа профессионализма в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд

В параграфе первом настоящей главы нами были изложены основные проблемы реализации принципа профессионализма в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. В рамках настоящего параграфа нами будут проанализированы отмеченные проблемные моменты и предложены пути их разрешения.

Статья 38 ФЗ № 44 предусматривает необходимость создания заказчиком контрактной службы или назначения заказчиком должностного лица, ответственного за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта (контрактного управляющего) в зависимости от совокупного годового объема закупок.

В соответствии со статьёй 39 для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик создает комиссию по осуществлению закупок.

При этом всегда необходимо обращать внимание на формулировку принципа профессионализма, закрепленного в статье 9, обязывающего, в том числе, заказчика привлекать квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок, а также способствовать повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок.

При анализе указанных норм встает вопрос: кто является квалифицированным специалистом и каким образом необходимо повышать уровень квалификации и профессионального образования лиц занятых в сфере закупок?

Говоря о контрактной службе и контрактном управляющем, а также о комиссии по осуществлению закупок как о «рабочих органах» заказчика, то есть об органах, которые не могут существовать отдельно от конкретного заказчика, образуются в его составе, а работники указанных органов являются работниками заказчика, этот вопрос разрешается самим Федеральным законом № 44-ФЗ от 05.04.2013, однако, весьма неоднозначно.

Термин «рабочий орган» был использован Савиной С.В. в своей диссертации «Правовое регулирование организации и проведения конкурсов в предпринимательской деятельности» при анализе норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», так ей был сделан следующий вывод: «конкурсная комиссия является рабочим органом... но не самостоятельным субъектом правоотношений, ввиду того что конкурсная комиссия не является носителем субъективных прав и обязанностей, а также не может нести ответственности перед участниками конкурса»<sup>1</sup>.

Говоря о работниках контрактной службы и контрактном управляющем закон № 44-ФЗ в части 6 статьи 38 говорит нам о том, что они должны иметь высшее или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.

Часть 5 статьи 39 говорит лишь о том, что заказчик включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки. В связи с чем возникает вопрос о том, может ли в состав комиссии по осуществлению закупок входить лицо не прошедшее профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, при этом не обладающее специальными знаниями, относящимися к объекту закупки.

---

<sup>1</sup> Савина С.В. Правовое регулирование организации и проведения конкурсов в предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / науч. рук. Л.В. Андреева. – М.: 2007. – С. 34.

Ответы на указанный вопрос содержатся:

в Письме Минэкономразвития России от 31.12.2013 № Д28и-2420 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ»<sup>1</sup> согласно п. 4 указанного письма лиц, не прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок и не обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки, можно включать в состав комиссии по осуществлению закупок, но их должно быть меньшинство;

в Письме Минэкономразвития России от 08.11.2013 № ОГ-Д28-15539 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup> согласно которому не менее 50 процентов состава комиссии должны пройти профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок.

Таким образом и законодатель, и исполнительные органы власти допускают возможность нарушения принципа профессионализма. Такой подход законодателя представляется ошибочным, поскольку требования к образовательному уровню лиц, осуществляющих закупки, как представляется, должны быть едиными.

В рамках обозначенной проблемы необходимо более подробно рассмотреть понятие «профессиональное образование», «профессиональное дополнительное образование».

По мнению А.Н. Лейбовича, профессиональное образование — процесс и результат профессионального становления и развития личности,

---

<sup>1</sup> Письмо Минэкономразвития России от 31.12.2013 № Д28и-2420 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ» // СПС Консультант плюс.

<sup>2</sup> Письмо Минэкономразвития России от 08.11.2013 № ОГ-Д28-15539 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС Консультант плюс.

сопровождающийся овладением, установленными знаниями, умениями, навыками и компетенциями по конкретным специальностям и профессиям<sup>1</sup>.

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»<sup>2</sup> устанавливаются следующие уровни профессионального образования: среднее профессиональное образование; высшее образование – (бакалавриат; специалитет; магистратура; подготовка научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), по программам ординатуры, а также по программам ассистентуры-стажировки).

Дополнительное профессиональное образование - дополнительное образование, направленное на непрерывное повышение квалификации и профессиональную переподготовку лиц, имеющих профессиональное образование, в соответствии с дополнительными профессиональными образовательными программами, квалификационными требованиями к профессиям и должностям и способствующее развитию деловых и творческих способностей этих лиц.

Профессиональное дополнительное образование включает в себя повышение квалификации и профессиональную переподготовку. Применительно к нормам 44-ФЗ профессиональное дополнительное образование и подразумевает повышение квалификации или профессиональную переподготовку в области государственных и муниципальных закупок.

Повышение квалификации - обновление знаний и навыков лиц, имеющих профессиональное образование, в связи с повышением требований к уровню их квалификации и необходимостью освоения ими новых способов решения профессиональных задач.

Профессиональная переподготовка - приобретение дополнительных знаний и навыков в соответствии с дополнительными профессиональными

---

<sup>1</sup> Лейбович А.Н. Методология и политика разработки и применения национальной системы квалификаций // Образование и наука. – 2012. – №4. – [электронный ресурс]. URL: <http://edscience.ru/ru/article/n-leubovich> (дата обращения 17.03.2017).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

образовательными программами, предусматривающими изучение новых технологий, необходимых для осуществления нового вида профессиональной деятельности и получения новой квалификации в пределах имеющегося у обучающихся профессионального образования.

Согласно пункту 12 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, утвержденным приказом Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499<sup>1</sup>, минимальное количество часов для освоения программы – не менее 16 часов, профессиональной переподготовки – не менее 250 часов. Пункт 19 устанавливает, что освоение дополнительных профессиональных образовательных программ завершается итоговой аттестацией обучающихся в форме, определяемой образовательным учреждением самостоятельно. Успешно освоившим профессиональную программу и прошедшим итоговую аттестацию, выдаются документы о квалификации или диплом о профессиональной переподготовке. В свою очередь, указываемая в документе квалификация, дает право заниматься определенной профессиональной деятельностью или выполнять конкретные трудовые функции.

Для осуществления подготовки специалистов в сфере закупок органами государственной власти проводится работа по формированию соответствующих образовательных условий. В частности, создана межведомственная рабочая группа Минэкономразвития России и Минобрнауки России, основными направлениями работы которой являются подготовка материалов и разработка документов для формирования образовательных программ в сфере закупок на уровне повышения квалификации, профессиональной переподготовки на базе любого высшего образования. Сейчас идет серьезная работа по разработке нового федерального образовательного стандарта, регламентирующего основные

---

<sup>1</sup> Приказ Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам (Зарегистрировано в Минюсте России 20.08.2013 № 29444)» // Российская газета. – 2013. – № 190.

требования и критерии к обучению по управлению государственными и муниципальными закупками<sup>1</sup>.

Кроме того, необходимо обратить внимание и на нормы статьи 40 ФЗ № 44, определяющей статус специализированной организации, а также статью 26 закона, определяющую статус уполномоченного органа (учреждения). Указанные нормы не содержат сведения о профессиональных требованиях, предъявляемых к работникам специализированных организаций, уполномоченных органов (учреждений).

Однако, объективная необходимость реализации принципа профессионализма в деятельности специализированной организации обусловлена следующим:

На основании части 1 статьи 40 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заказчик вправе привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения конкурса или аукциона.

В соответствии с частью 2 указанной статьи выбор специализированной организации осуществляется заказчиком в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

Как следует из пункта 1 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ, при осуществлении закупки заказчик устанавливает единые требования к участникам закупки, в том числе о соответствии требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки.

Согласно части 3 статьи 49, части 1 статьи 50 Закона № 44-ФЗ в извещении о проведении открытого конкурса и конкурсной документации заказчик

---

<sup>1</sup> Полбицына Л.Г. Профессионализм заказчика как необходимое условие оптимизации государственных и муниципальных закупок // [электронный ресурс]. URL: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2015/01/7/> (дата обращения 25.03.2017).

указывает предъявляемые к участникам открытого конкурса требования в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ.

При этом необходимо учитывать, что на основании статьи 9 Закона № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика и специализированной организации на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. Заказчики, специализированные организации принимают меры 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.

Следовательно, законодательство РФ предъявляет требования к деятельности специализированной организации о необходимости ее осуществления на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

Кроме того, в соответствии с частями 3, 4 статьи 40 Закона № 44-ФЗ специализированная организация осуществляет указанные в части 1 статьи 40 Закона № 44-ФЗ функции от имени заказчика. При этом права и обязанности в результате осуществления таких функций возникают у заказчика. Заказчик несет солидарную ответственность за вред, причиненный физическому лицу или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) специализированной организации, совершенных в пределах полномочий, переданных ей заказчиком на основе контракта и связанных с определением поставщика (подрядчика, исполнителя), при осуществлении ею указанных в части 1 статьи 40 Закона № 44-ФЗ функций от имени заказчика.

Таким образом, учитывая уровень ответственности за действия (бездействие) специализированной организации, выполняющей в интересах и от



имени заказчика функции по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) для государственных и муниципальных нужд, а также тот факт, что необходимость осуществления деятельности специализированной организации на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок, является одним из принципов контрактной системы, включение заказчиком в конкурсную документацию требования о наличии в штате специализированной организации либо привлечении ею на основе государственно-правовых договоров квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок, является необходимым.

Объективная необходимость реализации принципа профессионализма в деятельности уполномоченного органа (учреждения) обусловлена следующим:

Статья 26 Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает три формы централизации закупок:

- на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования - применяется в отношении закупок органов власти и подведомственных им учреждений соответствующего публично-правового образования;

- на уровне органа государственной власти или органа местного самоуправления - применяется в отношении территориальных органов и подразделений, подведомственных учреждений соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления;

- межуровневая - применяется в отношении закупок органов власти и подведомственных им учреждений публично-правовых образований разного уровня.

Частью 1 указанной статьи предусмотрена централизация:

- путем создания государственного органа, муниципального органа, казенного учреждения, уполномоченных на определение поставщиков

(подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, или несколько таких органов, казенных учреждений;

- путем возложения полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков на один такой государственный орган, муниципальный орган, одно такое казенное учреждение или несколько государственных органов, муниципальных органов, казенных учреждений из числа существующих.

Полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков уполномоченных органов, учреждений устанавливаются решениями об их создании или о наделении их указанными полномочиями. Вместе с тем необходимо учитывать, что ряд полномочий не подлежат передаче уполномоченным органам, уполномоченным учреждениям при централизации закупок.

При этом следует отметить, что уполномоченным органом могут выступать только государственные органы, муниципальные органы, уполномоченным учреждением - только казенное учреждение.

Исходя из положений статьи 26 можно выделить 2 способа централизации закупок в зависимости от объема передаваемых полномочий:

- передача полномочий только на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- передача полномочий на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение контрактов, их исполнение.

При этом перечень передаваемых полномочий зависит от организационно-правовой формы заказчика. Под заказчиком же понимается не только государственный или муниципальный заказчик, но и бюджетное учреждение, государственное и муниципальное унитарные предприятия, автономное учреждение, осуществляющие закупки в соответствии со статьей 15 Федерального закона № 44.

В связи с тем, что специализированные организации, уполномоченные органы (учреждения) осуществляют отдельные полномочия заказчика на них также необходимо распространять принцип профессионализма.

Принимая во внимание, изложенное, в целях соблюдения принципа профессионализма автор полагает необходимым внести изменения в следующие нормы:

в часть 5 статьи 39 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ и изложить её в следующей редакции:

«5. Заказчик включает в состав комиссии лиц, имеющих высшее образование либо, дополнительное профессиональное образование в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки».

в статью 26 включить часть 1.1, которую изложить в следующей редакции: «1.1. Работники и должностные лица государственного органа, муниципального органа, казенного учреждения, непосредственно осуществляющие функции, предусмотренные частью 1 настоящей статьи должны иметь высшее образование либо, дополнительное профессиональное образование в сфере закупок».

в статью 40 включить часть 1.1, которую изложить в следующей редакции: «1.1. Работники специализированной организации, осуществляющие функции, предусмотренные частью 1 настоящей статьи должны иметь высшее образование либо, дополнительное профессиональное образование в сфере закупок»

Изложив указанные нормы в соответствующей редакции, будет устранена непоследовательность законодателя к предъявлению требований об уровне образования, которым должны обладать работники (должностные лица) различных субъектов, участвующих в закупках со стороны заказчика.

Реализация представленного автором подхода к установлению уровня образования лиц. Участвующих в сфере закупок со стороны заказчика частично закреплена в «Методических рекомендациях по реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок»,

утвержденных Письмом Минэкономразвития России № 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России № АК-553/06 от 12.03.2015 «О направлении методических рекомендаций»<sup>1</sup>. Указанный документ разработан в целях реализации единой государственной политики в области дополнительного профессионального образования специалистов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, повышения уровня квалификации должностных лиц, занятых в сфере закупок.

Согласно пунктам 2.1, 2.2 указанного документа дополнительные профессиональные программы повышения квалификации в сфере закупок направлены на реализацию принципа профессионализма заказчика. Профессиональной деятельностью лиц, прошедших обучение по Программам, является выполнение функций специалистов:

- заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, занятых в сфере закупок, в том числе выполняющих функции члена комиссии по осуществлению закупок, работника контрактной службы, контрактного управляющего;

- органа по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок, органа аудита в сфере закупок;

- специализированной организации, привлекаемой для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя);

- по участию в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

- других видов деятельности в сфере закупок.

Таким образом, органы исполнительной власти фактически указали на то, что специалисты заказчика, уполномоченного органа (учреждения), контрольного органа, регулирующего органа, специализированной организации все должны соответствовать определенному единому уровню образования.

---

<sup>1</sup> Письмо Минэкономразвития России № 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России № АК-553/06 от 12.03.2015 «О направлении методических рекомендаций» // Официальные документы в образовании. – 2015. – № 20.

Кроме того, Приказом Минтруда России от 10.09.2015 № 625н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок»<sup>1</sup>, Приказом Минтруда России от 10.09.2015 № 626н «Об утверждении профессионального стандарта «Эксперт в сфере закупок»<sup>2</sup> были утверждены соответствующие профессиональные стандарты.

В ходе проведенного анализа указанных профессиональных стандартов были выявлены 4 обобщенные трудовые функции и 9 соответствующих каждой из них трудовых функций специалиста в сфере закупок:

1. Обеспечение закупок для государственных, муниципальных нужд (трудовые функции: предварительный сбор данных о потребностях, ценах на товары, работы, услуги; подготовка закупочной документации; обработка результатов закупки и заключение контракта).

2. Осуществление закупок для государственных, муниципальных нужд (трудовые функции: составление планов и обоснование закупок; Осуществление процедур закупок).

3. Экспертиза результатов закупок, приемка контракта (трудовые функции: проверка соблюдения условий контракта; проверка качества представленных товаров, работ, услуг).

4. Контроль в сфере закупок (трудовые функции: мониторинг в сфере закупок; аудит и контроль в сфере закупок).

При этом необходимо отметить, что с первой по третью обобщенные трудовые функции характерны для субъектов, выступающих на стороне заказчика, то есть для контрактной службы (контрактного управляющего), комиссии по осуществлению закупок, специализированной организации и

---

<sup>1</sup> Приказ Минтруда России от 10.09.2015 № 625н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок» (Зарегистрировано в Минюсте России 07.10.2015 № 39210) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.10.2015.

<sup>2</sup> Приказ Минтруда России от 10.09.2015 № 626н «Об утверждении профессионального стандарта «Эксперт в сфере закупок» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.10.2015 № 39275) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.10.2015.

уполномоченного органа (учреждения). В свою очередь четвертая обобщенная трудовая функция характерна для контрольного органа.

Что касается требований, предъявляемых к специалистам, осуществляющим ту или иную трудовую функцию, то их можно обозначить следующим образом:

1. Трудовой функции по обеспечению закупок для государственных и муниципальных нужд соответствует лицо, имеющее среднее профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование - программы повышения квалификации и программы профессиональной переподготовки в сфере закупок.

2. Трудовой функции по осуществлению закупок для государственных, муниципальных нужд соответствует лицо, имеющее высшее образование – бакалавриат, дополнительное профессиональное образование - программы повышения квалификации/или программы профессиональной переподготовки в сфере закупок, опыт практической работы не менее 3 лет в сфере закупок.

3. Трудовой функции по экспертизе результатов закупок, приемке контракта соответствует лицо, имеющее высшее образование – специалитет, магистратура; дополнительное профессиональное образование - программы повышения квалификации/или программы профессиональной переподготовки в сфере закупок, опыт практической работы не менее 4 лет в сфере закупок.

4. Трудовой функции по контролю в сфере закупок соответствует лицо, имеющее высшее образование – специалитет, магистратура; дополнительное профессиональное образование - программы повышения квалификации/или программы профессиональной переподготовки в сфере закупок, опыт практической работы не менее 5 лет в сфере закупок, в том числе на руководящих должностях не менее 2 лет.

Аналогичным образом, можно выделить трудовые функции и требования, предъявляемые к эксперту в сфере закупок:

1. Консультирование в сфере закупок для государственных, муниципальных нужд (трудовые функции: мониторинг рынка предмета закупок

для государственных, муниципальных нужд; консультирование по закупочным процедурам).

2. Экспертиза в сфере закупок для государственных, муниципальных нужд (трудовые функции: экспертиза закупочной процедуры; экспертиза исполнения и результатов исполнения контракта).

3. Организация работ по экспертизе и консультированию в сфере закупок для государственных, муниципальных нужд (трудовые функции: управление организацией, обеспечивающей консультирование и экспертизу в сфере закупок для государственных, муниципальных и корпоративных нужд; проведение аттестации (оценки профессиональной квалификации) и контроль повышения профессионального уровня работников в структурном подразделении или в организации; исследование теоретических и практических проблем закупочной деятельности).

Требования, предъявляемые к экспертам, осуществляющим ту или иную трудовую функцию выглядят следующим образом:

1. Трудовой функции по консультированию в сфере закупок для государственных, муниципальных нужд соответствует лицо, имеющее Высшее образование – бакалавриат, дополнительное профессиональное образование - программы повышения квалификации в сфере закупок, практический опыт работы не менее трех лет в сфере закупок.

2. Трудовой функции по экспертизе в сфере закупок для государственных, муниципальных нужд соответствует лицо, имеющее высшее образование – специалитет, магистратура дополнительное профессиональное образование - программы повышения квалификации /или программы профессиональной переподготовки в сфере закупок, практический опыт работы не менее четырех лет в сфере закупок.

3. Трудовой функции по организации работ по экспертизе и консультированию в сфере закупок для государственных, муниципальных нужд соответствует лицо, имеющее высшее образование - специалитет, магистратура,

дополнительное профессиональное образование - программы повышения квалификации или программы профессиональной переподготовки в сфере закупок, практический опыт работы не менее пяти лет в сфере закупок, в том числе на руководящих должностях не менее трех лет.

Указанные стандарты разработаны во исполнение статьи 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> и призваны в том числе обеспечить принцип профессионализма заказчика, предусмотренный статьей 9 Закона № 44-ФЗ.

Согласно статье 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации Квалификация работника - уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника. Профессиональный стандарт - характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции.

В соответствии с пунктом 3 статьи 1 Федерального закона от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»<sup>2</sup> с 1 июля 2016 г. в Трудовой кодекс Российской Федерации внесены изменения (включена статья 195.3), согласно которым профессиональные стандарты обязательны для применения работодателями в части указанных в Трудовом кодексе Российской Федерации, других федеральных законах, иных нормативных правовых актах Российской Федерации требований к квалификации, необходимой работнику для выполнения определенной трудовой функции.

При этом согласно требованиям части 6 статьи 38 Закона N 44-ФЗ работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.05.2015 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 18. – Ст. 2625.



Таким образом, должностное лицо, имеющее среднее профессиональное образование и прошедшее дополнительную профессиональную переподготовку в сфере закупок по программе повышения квалификации или программе профессиональной переподготовки, может являться работником контрактной службы или контрактным управляющим, трудовые функции которого определены Стандартами.

В части иных требований, например, требований к опыту работы (трудовому стажу), трудовым функциям, навыкам, знаниям, указанные Стандарты применяются как рекомендательные методические документы, которые могут быть использованы работодателями в качестве основы для определения требований к квалификации сотрудников, подбора и расстановки кадров, организации труда, разграничения функций, полномочий и ответственности между категориями работников, определения трудовых обязанностей работников.

Приказом Минтруда России от 12 апреля 2013 г. № 148н утверждены уровни квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов, согласно которым они применяются при разработке профессиональных стандартов для описания трудовых функций, требований к образованию и обучению работников. Единые требования к квалификации работников, установленные уровнями квалификации, могут быть расширены и уточнены с учетом специфики видов профессиональной деятельности.

Соответственно, с учетом специфики деятельности работодатель по соглашению сторон трудового договора в порядке, установленном статьей 72 Трудового кодекса Российской Федерации, может расширять перечень трудовых действий по отдельным должностям, профессиям, специальностям по сравнению с перечнем, предусмотренным профессиональным стандартом по соответствующим трудовым функциям, за счет трудовых функций и трудовых действий из других обобщенных трудовых функций одного профессионального стандарта или трудовых функций из смежных профессиональных стандартов.

Таким образом, работодатель может распределять или объединять трудовые действия, содержащиеся в описании отдельных трудовых функций, предусмотренных профессиональными стандартами, в рамках одной или нескольких должностей, профессий, специальностей, самостоятельно определяя содержание и объем выполняемой соответствующим работником работы.

Учитывая, что допуск работника к выполнению определенной трудовой функции является полномочием работодателя, установление уровня квалификации работникам контрактной службы, в равной степени выполняющим все трудовые функции, предусмотренные Стандартами, или контрактному управляющему, работающему в единственном числе, также является полномочием работодателя<sup>1</sup>.

### 2.3. Нарушение принципа профессионализма как основание для привлечения лица к административной ответственности.

Согласно статье 107 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, сотрудники заказчика, входящие в состав контрактной службы, комиссии по осуществлению закупок, являющиеся контрактным управляющим, сотрудники специализированной организации, сотрудники уполномоченного органа (учреждения) являются субъектами всех видов ответственности, предусмотренных статьей 107.

---

<sup>1</sup> Письмо Минэкономразвития России от 12.08.2016 N Д28и-2136 // СПС Консультант плюс.

Если в ходе плановых и внеплановых проверок или рассмотрения жалобы контрольный орган в сфере закупок выявит нарушения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, в отношении вышеперечисленных лиц может быть возбуждено дело об административном правонарушении в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях

Административная ответственность за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд предусмотрена статьями 7.29 – 7.32.1, частью 7 статьи 19.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации<sup>1</sup> (далее КоАП РФ). Кроме того, в соответствии с примечанием к статье 2.4 КоАП РФ лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29 - 7.32, частями 7, 7.1 статьи 19.5, статьей 19.7.2 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Норма части 1, 2 статьи 7.29 КоАП РФ гласит: «Принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее также - законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок), за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 2.1 указанной статьи,

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере тридцати тысяч рублей»; «Принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в случае, если определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей».

Исходя из формулировки указанной нормы можно сделать вывод о том, что субъектами данного административного правонарушения являются должностные лица заказчика, в том числе контрактный управляющий, работники контрактной службы, должностные лица уполномоченного органа или учреждения, должностные лица специализированной организации, поскольку именно заказчик в лице контрактного управляющего, контрактной службы, либо посредством уполномоченного органа (учреждения), специализированной организации осуществляет принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Вместе с тем, как уже было обозначено, примечание к статье 2.4 КоАП РФ указывает как на лиц несущих административную ответственность в качестве должностных лиц лишь на члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактных управляющих, работников контрактной службы, при этом ни работники специализированной организации, ни работники уполномоченного органа (учреждения) в качестве таковых не значатся.

В связи с чем можно сделать вывод о том, что в случае нарушения требований законодательства Российской Федерации при принятии решения о способе определения поставщика, по средствам специализированной организации или уполномоченного органа (учреждения) при централизованных закупках,

ответственность будут нести соответственно руководитель специализированной организации или руководитель уполномоченного органа (учреждения). Об этом свидетельствует и судебная практика, в качестве примера разберем следующую ситуацию, отраженную в решении Хабаровского краевого суда от 21.06.2016 года по делу № 21-511/2016.

Между Управлением образования администрации Бикинского муниципального района, и ООО «Исида» по результатам открытого конкурса, на основании решения Единой комиссии заключен муниципальный контракт № 77/14 на оказание услуг по управлению в 2014-2016 годах проектом, связанным со строительством объекта «Детский сад на 115 мест по ул. Проезжей в Бикине».

В соответствии с условиями Муниципального контракта от 26.05.2014 № 77/14 на ООО «Исида» возложены функции специализированной организации, в том числе по осуществлению процедуры определения поставщика, а именно в соответствии с п. 3.2.4 - 3.2.6 Муниципального контракта Исполнитель обязался подготовить документацию, необходимую для размещения заказа по строительству Объекта, в соответствии с ведомостью объемов работ, определяемых Инвестором, согласовать аукционную документацию на строительные подрядные работы, поставку оборудования с Инвестором, заключить с победителем (единственным участником) торгов (генеральным, подрядчиком) в установленном порядке Контракт на выполнение работ по строительству Объекта.

28.04.2015 г. на электронной торговой площадке «Сбербанк-аст» размещено утвержденное директором ООО «Исида» К. извещение о проведении сбора коммерческих предложений на выполнение строительных работ указанного объекта для нужд Общества, то есть принято решение о способе определения поставщика, в нарушение статей 24, 48 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Виновность К. подтверждается собранными по делу доказательствами: постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении, муниципальным контрактом от 26.05.2014 г., разрешением на строительство, извещением от 28.04.2015 г. и другими доказательствами, которым была дана оценка на предмет допустимости, достоверности, достаточности в соответствии с требованиями статьи 26.11 КоАП РФ.

В ходе рассмотрения дела об административном правонарушении в соответствии с требованиями ст. 24.1 КоАП РФ были всесторонне, полно, объективно и своевременно выяснены обстоятельства совершенного административного правонарушения. Так, в силу требований ст. 26.1 КоАП РФ установлены: наличие события административного правонарушения, лицо, его совершившее, виновность указанного лица в совершении административного правонарушения, иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Доводы К. о том, что ООО «Исида» не является специализированной организацией, в связи с чем он не является субъектом данного правонарушения, несостоятельны, поскольку на основании заключенного контракта на ООО «Исида» возложены обязанности по подготовке документации, необходимой для размещения заказа по строительству объекта<sup>1</sup>.

Таким образом, в соответствии с контрактом ООО «Исида» наделено полномочиями специализированной организации, следовательно, К. как руководитель Общества является субъектом правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ. Доводы К. об обратном, основаны на неверном толковании закона.

Подход отраженный в указанном решении в полной мере соотносится с примечанием к статье 2.4 КоАП РФ, которая не указывает на работников специализированной организации как на должностных лиц несущих

---

<sup>1</sup> Решение Хабаровского краевого суда от 21.06.2016 по делу № 21-511/2016 // СПС Консультант плюс.

ответственность за нарушение требований законодательства Российской Федерации при принятии решения о способе определения поставщика, однако указанный подход противоречит сущности административного наказания, закрепленной в статье 3.1 КоАП РФ, выражающейся в том, что оно является мерой ответственности за совершение административного правонарушения.

Кроме того, отраженный подход противоречит и принципу профессионализма закрепленному Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», поскольку он заключается в привлечении квалифицированных специалистов для осуществления деятельности в сфере закупок и устанавливает необходимость поддержания и повышения профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, а следовательно устанавливает персональную ответственность указанных лиц за нарушение требований закона при принятии решения о способе определения поставщика.

Вместе с тем на взгляд автора возможен и иной подход к применению административной ответственности в отношении специализированной организации и уполномоченного органа (учреждения), а именно привлечение к административной ответственности юридического лица в котором осуществляет свою деятельность квалифицированный специалист, допустивший нарушение.

Указанная автором возможность применения административной ответственности в отношении работников специализированных организаций, работников уполномоченного органа (учреждения), а также самих специализированных организаций и уполномоченных органов (учреждений) зависит от подхода применяемого к определению субъекта профессионализма. Поскольку как отмечалось в параграфе первом главы первой настоящего исследования носителем профессии может быть, как личность, так и «персонал» как коллективный субъект профессиональной деятельности.

Принимая во внимание изложенное необходимо внести изменения в примечание к статье 2.4 КоАП РФ в части дополнения предложения: «Лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29 - 7.32, частями 7, 7.1 статьи 19.5, статьей 19.7.2 настоящего Кодекса, несут административную ответственность как должностные лица» дополнительными субъектами, а именно работниками уполномоченного органа (учреждения), работниками специализированной организации, таким образом, указанное предложение будет содержать следующую формулировку: «Лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, работник уполномоченного органа (учреждения), работник специализированной организации совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29 - 7.32, частями 7, 7.1 статьи 19.5, статьей 19.7.2 настоящего Кодекса, несут административную ответственность как должностные лица».

В случае реализации указанного предложения будет устранена возможность ухода от ответственности работников уполномоченного органа (учреждения), специализированной организации в случае некомпетентного исполнения ими своих обязанностей в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, кроме того наличие административной ответственности будет способствовать укреплению принципа профессионализма в деятельности указанных субъектов.

Подходы к возможности и необходимости применения административной ответственности к лицам, выступающим в отношениях закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на стороне заказчика, в юридической литературе весьма неоднозначны.



Так по мнению Курлевского И.В. и Огриной Г.В.: «административная ответственность, является необходимым и действенным механизмом регулирования отношений, нацеленным на соблюдение установленного порядка заключения контракта при принятии решения о способе и условиях определения поставщика, но не в том виде, в котором она представлена сегодня»<sup>1</sup>. Указанные авторы, говоря об отсутствии необходимости криминализации административного правонарушения, предусмотренного статьёй 7.29 КоАП РФ, отмечают, что введение такого состава преступления как хищение в сфере государственных и муниципальных закупок не криминализирует деяния, описанные в КоАП РФ, а закрепит специальную норму права, поскольку хищение в государственной сфере наносит более масштабный ущерб обществу и государству, чем остальные правонарушения. По их мнению предложения по криминализации в сущности могут быть сведены к созданию следующих составов преступлений:

- хищение в сфере закупочной государственной деятельности;
- преднамеренные действия по устранению конкуренции на торгах.

В свою очередь по мнению Назаровой Д.С. необходима криминализация описанных в статье 7.29 КоАП РФ деяний<sup>2</sup>.

Между тем Курлевский И.В. и Огрина Г.В. приходят к выводу о том, что меры ответственности за правонарушения в сфере госзакупок необходимо усилить, но в рамках административной ответственности. Исключение составляет криминализация хищения в данной сфере, которая является необходимой мерой совершенствования законодательства. Важной мерой воздействия, их взгляд, представляется ужесточение ответственности за повторное совершение

---

<sup>1</sup> Курлевский И.В. Огрина Г.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок // Теория и практика общественного развития. – 2017. – [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-otvetstvennost-za-narushenie-zakonodatelstva-o-kontraktnoy-sisteme-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok> (дата обращения 24.04.2017).

<sup>2</sup> Назарова Д.С. Вопросы криминализации мошенничества в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд // Вестник Удмуртского университета. – 2016. – Т. 26, № 3. – С. 117–122.

рассматриваемого правонарушения в период менее чем три года с момента совершения его впервые, а именно введение дисквалификации на срок от шести месяцев до трех лет.

Обоснованием указанной позиции авторов является наличие «человеческого фактора», выражающегося в формальной ошибке, потому исключение допущения подобных ошибок является нерациональным, однако в случае, когда должностное лицо отнеслось к совершенному ранее правонарушению без должной осмотрительности и осознания и вновь совершило его в течение трех лет с момента совершения первого, мера ответственности должна быть ужесточена.

Так же авторы предлагают на наш взгляд вполне эффективную меру административной ответственности за совершение правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок в виде штрафа, исчисляемого не в фиксированном размере, а в кратном ежемесячному доходу должностного лица, совершившего административное правонарушение, а также увеличение суммы административного штрафа как за впервые совершенное правонарушение, так и при его повторном совершении.

Кожевников В.В. и Лавров Ю.Б. полагают, что одним из общих принципов любого вида юридической ответственности является соразмерность между совершенным нарушением и мерой ответственности. При этом административно-правовые санкции за правонарушения в области публичных закупок далеко не всегда соответствуют тому общественному вреду, который образуется в результате их совершения. В частности, предусмотренное частью 14 статьи 7.30 КоАП РФ нарушение сроков, установленных Законом о контрактной системе, для подписания протоколов при проведении конкурентных процедур закупок более чем на два рабочих дня влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере тридцати тысяч рублей. При этом последствия данного административного правонарушения зачастую имеют формальный

характер и не затрагивают права участников закупок<sup>1</sup>. В свете того что административные штрафы за правонарушения в области закупок для государственных и муниципальных нужд отличаются достаточно большим размером, особую актуальность приобретает вопрос противоречивости административной практики применения законодательства о публичных закупках.

Согласно позиции Лаврова Ю.Б. и Юрицина А.Е. противоречивость административной практики создает ситуацию правовой неопределенности для участников отношений, регулируемых законодательством о публичных закупках, поскольку вопрос о правомерности или неправомерности допуска либо отклонения заявки поставлен в зависимость от трактовки нормы о декларировании требований к участникам закупки. Несомненно, что подобное положение дел вызывает стойкое непонимание требований законодательства о публичных закупках как специалистами заказчиков по закупкам, так и потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями)<sup>2</sup>. По их мнению штрафные санкции по ряду административных правонарушений, связанных с порядком осуществления публичных закупок, далеко не всегда соразмерны общественному вреду, который образуется в результате их совершения. В свою очередь, такой подход законодателя делает административную ответственность за указанные правонарушения избыточно карательной.

Общий анализ практики применения административной ответственности показывает, что у контролирующих органов в сфере закупок отсутствует единый подход к трактовке законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд, что, в свою очередь, ставит вопрос о привлечении к административной ответственности в зависимость от усмотрения соответствующего контролирующего органа. Все это в совокупности может

---

<sup>1</sup> Кожевников В.В., Лавров Ю.Б. О соразмерности административной ответственности общественному вреду, причиняемому нарушениями законодательства о публичных закупках // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Том 14. № 2. – С. 18.

<sup>2</sup> Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б. Процессуальные аспекты привлечения юридических лиц к административной ответственности за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей // Актуальные вопросы публичного права. – 2013. – № 2 (14). – С. 62–69.

повлечь за собой ограничения законных прав и интересов работников, занятых в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. В связи с чем необходимо неукоснительно соблюдать принцип профессионализма, обозначенный в статье 9 ФЗ № 44 являющийся единым как для лиц, выступающих на стороне заказчика, так и для лиц осуществляющих контрольную и правоприменительную деятельность в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. При его должной реализации в деятельности как контролирующих органов, так и лиц, выступающих на стороне заказчика, вероятность различного подхода к трактовке положений законодательства о государственных и муниципальных закупках будет сведена к минимуму, а значит будут сведены к минимуму и случаи необоснованного привлечения лиц к административной ответственности за нарушение норм законодательства о контрактной системе.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования автор полагает необходимым выделить следующие основные положения и выводы:

Принцип профессионализма заказчика является базовым принципом контрактной системы государственных и муниципальных закупок, поскольку реализация любого из принципов контрактной системы в сфере закупок в первую очередь связана с грамотной работой государственных и муниципальных заказчиков, обеспечивающих достижение максимальных результатов осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд с наименьшими затратам бюджетных средств. Сравнение принципа обеспечения конкуренции, принципа соблюдения единства контрактной системы в сфере закупок, принципа стимулирования инноваций, принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, принципа эффективности осуществления закупок с принципом профессионализма показывает очевидную корреляцию каждого из них с анализируемым принципом.

Предлагается новая редакция статьи 9 закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

### «Статья 9. Принцип профессионализма

1. Контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации, уполномоченного органа и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

2. Заказчики, специализированные организации, уполномоченный орган, контрольный орган принимают меры 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».

Автором сделан вывод о том, что специализированные организации, уполномоченные органы (учреждения) осуществляют отдельные полномочия заказчика, в связи с чем на них также необходимо распространять принцип профессионализма, в связи с чем предлагается новая редакция следующих норм:

часть 5 статьи 39 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ и изложить её в следующей редакции:

«5. Заказчик включает в состав комиссии лиц, имеющих высшее образование либо, дополнительное профессиональное образование в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки».

в статью 26 включить часть 1.1, которую изложить в следующей редакции:

«1.1. Работники и должностные лица государственного органа, муниципального органа, казенного учреждения, непосредственно осуществляющие функции, предусмотренные частью 1 настоящей статьи должны иметь высшее образование либо, дополнительное профессиональное образование в сфере закупок».

в статью 40 включить часть 1.1, которую изложить в следующей редакции:

«1.1. Работники специализированной организации, осуществляющие функции, предусмотренные частью 1 настоящей статьи должны иметь высшее образование либо, дополнительное профессиональное образование в сфере закупок»

В ходе проведенного анализа профессиональных образовательных стандартов были выявлены 4 обобщенные трудовые функции и соответствующие каждой из них трудовые функции специалиста в сфере закупок:

– Обеспечение закупок для государственных, муниципальных нужд (трудовые функции: предварительный сбор данных о потребностях, ценах на

товары, работы, услуги; подготовка закупочной документации; обработка результатов закупки и заключение контракта);

– Осуществление закупок для государственных, муниципальных нужд (трудовые функции: составление планов и обоснование закупок; осуществление процедур закупок)

– Экспертиза результатов закупок, приемка контракта (трудовые функции: проверка соблюдения условий контракта; проверка качества представленных товаров, работ, услуг);

– Контроль в сфере закупок (трудовые функции: мониторинг в сфере закупок; аудит и контроль в сфере закупок).

В ходе анализа практики привлечения юридических и должностных лиц к административной ответственности автором сделан вывод о необоснованности исключения из числа лиц, приравненных к должностным лицам, работников специализированной организации, уполномоченного органа (учреждения) и необходимости внесения изменений в примечание к статье 2.4 КоАП РФ и изложения его в новой редакции в части предложения: «Лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, работник уполномоченного органа (учреждения), работник специализированной организации совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29 - 7.32, частями 7, 7.1 статьи 19.5, статьей 19.7.2 настоящего Кодекса, несут административную ответственность как должностные лица».

Автор приходит к общему выводу о том, что неукоснительное соблюдение принципа профессионализма, обозначенного в статье 9 ФЗ № 44 лицами, выступающими на стороне заказчика, и лицами осуществляющими контрольную и правоприменительную деятельность в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, а также должная реализация в деятельности указанных лиц, сведет к минимуму вероятность различного подхода к трактовке положений

законодательства о государственных и муниципальных закупках, то в свою очередь повлечет значительное уменьшение случаев необоснованного привлечения лиц к административной ответственности за нарушение норм законодательства о контрактной системе.



## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Раздел 1. Нормативные правовые акты и иные акты государственных органов

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
4. Федеральный закон от 02.05.2015 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 18. – Ст. 2625.
5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 30. – Ст.1652.
6. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст.1652.
7. Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 19. – Ст.2302.

8. Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 34. – Ст. 3540.

9. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.

10. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

11. Федеральный закон от 24.07.2007 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – № 164.

12. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

13. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

14. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

15. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

16. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 31. – Ст. 2990.

17. Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Российская газета. – 1992. – № 148.

18. Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // Российская газета. – 1992. – № 182.

19. Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 15. – Ст. 1756.

20. Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.

21. Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5073.

22. Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 1 (1 ч.). – Ст. 203.

23. Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 19. – Ст. 2194.

24. Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2669.

25. Постановление Правительства РФ от 27.08.1992 № 638 «Об организации работ по реализации Закона Российской Федерации «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – № 9. – Ст. 613.

26. Приказ Минпромторга России от 01.11.2012 № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» // Российская газета. – 2013. – № 59.

27. Приказ Минтруда России от 10.09.2015 № 625н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок» (Зарегистрировано в Минюсте России 07.10.2015 № 39210) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.10.2015.

28. Приказ Минтруда России от 10.09.2015 № 626н «Об утверждении профессионального стандарта «Эксперт в сфере закупок» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.10.2015 № 39275) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.10.2015.

29. Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом РФ от 15 августа 2001 г.) // СПС Гарант

30. Письмо Минэкономразвития России № 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России № АК-553/06 от 12.03.2015 «О направлении методических рекомендаций» // Официальные документы в образовании. – 2015. – № 20.

31. Письмо Минэкономразвития России от 08.11.2013 № ОГ-Д28-15539 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС Консультант плюс.

32. Письмо Минэкономразвития России от 12.08.2016 N Д28и-2136 // СПС Консультант плюс.

33. Письмо Минэкономразвития России от 31.12.2013 № Д28и-2420 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ» // СПС Консультант плюс.

## Раздел 2. Литература

34. Аберкромби Н., Хилл С. Тернер Б.С. Социологический словарь / Пер. с англ. под ред. С.А. Ерофеева. – Казань: Казанский университет, 1997. – 202с.

35. Ангеловский, А.А. Анализ понятий профессия, профессиональное сознание, профессиональная деятельность, профессионализм // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Т. 12. – 2010. – №5(2). – С. 306 – 314.

36. Андреева, Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 186с.

37. Архалович, О.В. Принципы контрактной системы в сфере закупок // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – № 3 (25). – С. 123-127.

38. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций – М.: Юрид. лит., 1997. – 214с.

39. Большой толковый социологический словарь / Под ред. Дэвид Джери, Джулия Джери. Пер. с англ. Т.2. – М.: 1999. – 406с.

40. Гапанович, А.В. Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // Юрист. – 2014. – № 12. – С. 16 - 20.

41. Зазыкин В.Г., Чернышев А.П. Акмеологические проблемы профессионализма. – М.: 1993. – 195с.

42. Калачева, Т.Г. Профессионализм государственных служащих субъекта федерации: методологический и методический подход к анализу проблемы. – Нижний Новгород: 1998. – 96с.

43. Кириченко А.В. Акмеологическое воздействие в профессиональной деятельности госслужащих (Теория, методология, технология). – М.: 1999. – 175с.

44. Климов Е.А. Образ мира в разнотипных профессиях. – М.: 1995. – 102с.

45. Кожевников В.В., Лавров Ю.Б. О соразмерности административной ответственности общественному вреду, причиняемому нарушениями законодательства о публичных закупках // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Том 14. № 2. – С. 18.

46. Курлевский И.В., Огрина Г.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок // Теория и практика общественного развития. – 2017. – [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-otvetstvennost-za-narushenie-zakonodatelstva-o-kontraktnoy-sisteme-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok> (дата обращения 24.04.2017).

47. Лазутина, Г.В. Профессиональная этика журналиста. – М.: 2000. – 209с.

48. Лейбович, А.Н. Методология и политика разработки и применения национальной системы квалификаций // Образование и наука. – 2012. – №4. – [электронный ресурс]. URL: <http://edscience.ru/ru/article/n-leibovich> (дата обращения 17.03.2017).

49. Маркова, А.К. Психология профессионализма. – М.: 1996. – 128с.

50. Назарова, Д.С. Вопросы криминализации мошенничества в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд // Вестник Удмуртского университета. –2016. – Т. 26, № 3. – С. 117–122.

51. Обухова, Л. А. Профессионализация кадрового обеспечения государственной гражданской службы Российской Федерации (социологический анализ). – М.: 2007. – 197с.

52. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь. – М.: Азбуковник, 2001. – 800с.

53. Полбицына, Л.Г. Профессионализм заказчика как необходимое условие оптимизации государственных и муниципальных закупок // [электронный ресурс]. URL: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2015/01/7/> (дата обращения 25.03.2017).

54. Савина, С.В. Правовое регулирование организации и проведения конкурсов в предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / науч. рук. Л.В. Андреева. – М.: 2007. – 176с.

55. Сергеев, В.Е. Реализация принципа профессионализма заказчика как основа эффективного управления закупками в отрасли // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1 - 2.

56. Смотрицкая, И.И. Экономика государственных закупок. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 203с.

57. Современный экономический словарь / авт. колл.: Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева Е.Б. – М.: 1997. – 426с.

58. Социологическая энциклопедия. В 2 тт. – М.: 2003. Т.2. – 396с.

59. Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б. Процессуальные аспекты привлечения юридических лиц к административной ответственности за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей // Актуальные вопросы публичного права. – 2013. – № 2 (14). – С. 62–69.