

УДК 347.45/.47

Профессиональные стандарты как инструмент установления принципа профессионализма заказчика при заключении договоров на поставку товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд**Мусабилова Д.А.**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса
Набережночелнинского института Казанского (Приволжского)
федерального университета (г. Набережные Челны)

В статье рассматриваются основные характеристики термина «принцип профессионализма», применяемого в сфере заключения договоров на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд. Приводятся и анализируются теоретические исследования ученых в данной области, предлагается дать точное наполнение рассматриваемой категории с помощью применения профессиональных стандартов.

Ключевые слова: принцип профессионализма, законодательство о закупках, государственные и муниципальные нужды, оценочное понятие, профессиональные стандарты.

С 1 января 2014 г. вступил в силу ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) [1]. Указанный акт регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся: планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги); особенностей исполнения контрактов; мониторинга закупок товаров, работ, услуг; аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В ст. 6 Закона № 44-ФЗ также перечислены принципы, на которых основывается контрактная система

в сфере закупок: открытости, прозрачности, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. Определение данных принципов является нововведением, поскольку ранее действующий акт принципы размещения заказов, как одного из способов заключения договора, не называл. Нами уже отмечалось, что указанные принципы содержат некоторый ряд оценочных понятий, трактование и наполнение которых – достаточно сложный процесс [2; 3].

Оценочный характер слова, как основной единицы любого правового документа при возникновении споров, конкретизируется и индивидуализируется в процессе применения норм законодательства непосредственно правоприменителем. Следовательно, данная категория «объективно не может иметь нормативной определенности, четкого, единообразного, предельно ясного содержания без привязки к поведению субъекта в конкретной жизненной ситуации» [4, с. 27].

Исследуя содержание термина «оценочное понятие», традиционно принято обращаться к работе Т.В. Кашаниной, которая предложила следующую

формулировку – «выраженное в норме права положение (предписание), в котором закрепляются наиболее общие признаки, свойства, качества, связи и отношения разнообразных предметов, явлений, действий, процессов, детально не разъясняемое законодателем, с тем, чтобы оно конкретизировалось путем оценки в процессе применения права и позволяло осуществлять в пределах зафиксированной в нем общности индивидуальную поднормативную регламентацию общественных отношений» [5].

Ст. 9 рассматриваемого акта устанавливает содержание принципа профессионализма заказчика. Согласно п. 1 этой нормы, контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

Следующие предписания этого акта дают представление о некоторых подробностях содержания данной статьи. Так, в соответствии с ч. 6 ст. 38 Закона № 44-ФЗ, работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.

Согласно ч. 5 ст. 39 Закона, заказчик включает в состав комиссии по осуществлению закупок преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки.

В особом разъяснении Минэкономразвития России установлено [6], что действие ст. 9 «Принцип профессионализма заказчика» и ч. 23 ст. 112 Закона № 44-ФЗ распространяется на всех государственных и муниципальных служащих, в чьих должностных регламентах есть обязанности в сфере закупок, в части прохождения ими профессиональной подготовки или повышения квалификации по программам дополнительного профессионального образования в сфере закупок до 1 января 2016 г.

Все сказанное обуславливает обоснованность следующего резюме: при подборе кадров соответствующие службы при органах государственной власти РФ должны оценить кандидата на соответствие вакантной должности, а в дальнейшем и оценивать его деятельность, в том числе с точки зрения установленного принципа профессионализма заказчика. Каковы же критерии подобного отбора и оценивания?

Вполне уместно в таком контексте говорить о квалификации работы, т.е. характеристике данного вида деятельности, устанавливаемой по степени ее сложности, точности и ответственности, и квалификации работника – степени его профессиональной обученности, т.е. уровня подготовки, опыта, знаний,

навыков, необходимых для выполнения конкретно-вида работы [7, с. 27].

Относительно государственной службы те же факторы определяют тарификацию работ и присвоение тарифных разрядов работникам с учетом Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих [8] и Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих [9].

Традиционно наполнение оценочных терминов, как мы уже указали выше, осуществляется правоприменителем. Наличие не очень большого круга конкретных судебных решений по этому правовому предписанию позволяет говорить о включении в это понятие следующих случаев.

К примеру, к содержанию данного термина, по мнению Арбитражного Суда Московского округа, относится особое знание сотрудников органа муниципального образования об очевидности «последствий нарушения норм закона и Уведомления УФАС России по Московской области» [10]. Подобная трактовка, конечно, оцениваться в качестве критерия «профессионализма» может с натяжкой, представляется, что это все-таки общее требование к правомерности поведения субъектов, причем абсолютно всех, а не только участников контрактной системы.

Более логичным выглядит решение Арбитражного Суда Поволжского округа от 25 июня 2015 г. Судебная инстанция установила, что, «исходя из установленного статьей 9 Закона № 44-ФЗ принципа профессионализма заказчика, учитывая положения ч. 1 ст. 67 того же Закона, определение объема и содержания необходимой и достаточной информации в отношении сведений о месте происхождения товара и поставщика товара является исключительной компетенцией заказчика» [11].

Еще один частный случай проявления этого принципа: установление четких условий договора о возмездном характере контрактных отношений. По делу рассматривался конфликт относительно цены выигранных торгов. Один из претендентов на заключение договоров предоставил цену контракта в «0,00» рублей, но указанное соглашение было заключено с лицом, установившим цену в «0,01» рублей. Рассмотрев все обстоятельства дела, правоприменитель пришел к выводу о верности итогов проведенных торгов, поскольку договор был заявлен как возмездный [12].

Следует отметить, что термин «профессионализм» используется многими нормативными документами и требования, предъявляемые подобным образом, на практике набили «оскомину» практикующим субъектам, что поставило ребром вопрос о приведении существующего положения дел в соответствие с новыми стандартами рыночной экономики и реформированием государственного аппарата.

Выходом из этой ситуации стало внесение изменений в Трудовой кодекс РФ [13]: согласно определению, сформулированному в новой ч. 2 ст. 195.1 этого акта, профессиональный стандарт – это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности. Процессуально введение стандартов регламентировано отдельным специальным актом – Постановлением Правительства РФ от 22 января 2013 г. № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» [14].

Задача по подготовке профессиональных стандартов в России была сформулирована еще в 90-х гг., когда после перехода от командно-административной экономики существующая система квалификации работников доказала свою неэффективность. Легально впервые эта необходимость была закреплена в Постановлении Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов» [15]. Это правило не раз дублировалось и в иных актах схожего характера, а также в концепциях кадрового развития [16, с. 52], однако до введения в 2013 г. ст. 195.1 ТК РФ действительных шагов по внедрению стандартов практически не принималось.

Современные стандарты должны иметь единое строение и быть приняты особым образом.

Три части стандарта сводятся к описательной части (общие положения о квалификации и сфере ее применения); закреплению перечня должностных обязанностей для работников соответствующего квалификационного уровня (вторая часть) и основных навыков и знаний, необходимых для выполнения перечисленных во второй части стандарта должностных обязанностей (третья часть), соответственно.

Интересно, что стандарт может быть разработан не только специализированным органом власти в этой сфере – Минтрудом РФ – но и иными лицами. Отрадно предоставление такого правила непосредственным работодателям.

После разработки проект должен пройти общественное обсуждение, получить одобрение экспертного совета и лишь затем быть утверждённым Минтрудом РФ.

Конечно же, главная цель подобной стандартизации работы – не установление принципа профессионализма работников заказчика, но учет этого направления совершенствования деятельности государственного служащего представляется немаловажным. Более того, тот же инструмент может противопоставляться коррупции как особому явлению в нашем обществе.

Активного диспута в периодической литературе удостоилась тема введения стандартов в отношении юристов, которые составляют большую долю госу-

дарственных служащих (тем более это актуально при заключении договоров). Однако стандарт для их деятельности до сих пор не принят и о его создании пока ничего не известно.

По меткому замечанию Г.М. Давидяна, первым серьезным препятствием для оформления правил профессионального поведения юристов является неупорядоченность самой профессии [17, с. 41]. В качестве примера он приводит строгие правила, применяемые в отношении адвокатов, не обязательные при этом для иных юристов, осуществляющих по факту те же самые функции.

Правда, представляется несколько опрометчивым выход из ситуации, который предлагается тем же автором: «В таких условиях ожидать единых стандартов поведения для представителей всех правовых профессий невозможно. Решение проблемы видится именно в унификации статуса юристов в Российской Федерации путем введения единого квалификационного экзамена для всех выпускников юридических факультетов, желающих заниматься любой формой профессиональной правовой деятельности» [17, с. 42].

Подобное предложение категорически нивелирует работу высших учебных заведений в этой сфере, которые также проводят подобные испытания. В обоснование этого довода приводится английский опыт деления юристов на барристеров и солиситоров, что фактически аналогично уже имеющемуся порядку получения статуса адвоката.

Однако вполне разумным видится представление некоторых ученых относительно сложностей введения новой – двухуровневой системы высшего образования. Дело в том, что в отраслевом законодательстве, а также в подзаконных ведомственных нормативных актах по-прежнему отсутствует определение конкретного уровня высшего профессионального образования (бакалавр, магистр) для занятия той или иной юридической должности. Отсутствуют сегодня и профессиональные стандарты (квалификационные справочники) в сфере юриспруденции, которые предназначены для определения должностных обязанностей работников, планирования их профессионального роста, организации профессиональной подготовки и повышения квалификации соответственно развитию требований к качеству, подбору, расстановке и использованию юридических кадров, а также обоснованию принимаемых решений при проведении аттестации руководителей и специалистов [18, с. 21].

Преодоление трудностей подобного рода может быть только одно – утверждение перечня должностей, которые может занять бакалавр-юрист и магистр-юрист [19, с. 82]; либо создание профессионального стандарта для каждой группы должностей, которые может занимать юрист. К примеру, бесспорно необходимо разделять стандарты для деятельности юристов

в публично-правовых и частно-правовых сферах. Впрочем, не одинаково и положение различных государственных служащих: правовой статус военного существенно отличен от судейского.

Создание профессионального стандарта для юристов как единой профессии, так и для отдельных видов государственных служащих видится основной мерой для создания четких ориентиров в создавшейся неразберихе. Положительной будет и возможность закрепления в этих официальных документах антикоррупционных требований соответственно специфике осуществляемой компетенции. Кстати, именно к такому положению сводятся и модельные правила профилактики коррупции в полиции США [20, с. 80].

Удивительно, что новшество ТК РФ относительно стандартов напрямую неприменимо к государственным служащим. Хотя ст. 195.1 предлагается дополнить новой третьей частью следующего содержания: «Профессиональные стандарты подлежат обязательному применению организациями, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, а также государственными корпорациями, государственными компаниями, хозяйственными обществами и иными организациями, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования превышает пятьдесят процентов» [21]. Аналогичное правило необходимо, как нам кажется, закрепить и в отношении самих служащих этих органов.

Относительно недавно был принят новый профессиональный стандарт в исследуемой сфере относительно сразу двух должностей – «эксперт в сфере закупок» [22] и «специалист в сфере закупок» [23]. Однако, анализ этих двух актов, приводит нас к выводу о том, что и в этом случае полномочия подобных работников определяются как профессиональные путем перечисления иных оценочных терминов. Представляется, что данная ситуация на практике опять может порождать многозначность толкования каждого полномочия, а в дальнейшем привести и к правоприменительным конфликтам.

Литература:

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
2. Мусабинова Д.А. Категория «недобросовестность» в законодательстве о размещении заказов на поставку товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд // Финансовое право. – 2014. – № 5. – С. 3-8.
3. Мусабинова Д.А. Категория «доход» в налоговом и иных отраслях права // Налоги-журнал. – 2013. – № 4. – С. 34-37.
4. Пилипенко А.А. Категория «добросовестность» в налогово-правовой сфере: научные и прикладные подходы // Финансовое право. – 2012. – № 5. – С. 26-29.
5. Кашанина Т.В. Роль оценочных понятий в правовом регулировании применения советского права // Сб. уч. трудов Свердловского юрид. ин-та. – 1974. – Вып. 30. – С. 125.
6. Письмо Минэкономразвития России от 23 сентября 2013 г. № Д28и-1070 «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 «КонсультантПлюс».
7. Ломакина Т.В. Спорные вопросы заключения (изменения) трудового договора с гражданским персоналом Вооруженных Сил РФ, не отвечающим квалификационным требованиям по занимаемым должностям // Военно-юридический журнал. – 2013. – № 9. – С. 26-29.
8. Справочная информация: «Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Справочная информация: «Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Постановление Арбитражного Суда Московского округа от 21 октября 2015 г. № Ф05-14179/2015 по делу № А41-73264/14 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Постановление Арбитражного Суда Поволжского округа от 25 июня 2015 г. № Ф06-25212/2015 по делу № А49-11033/2014 // СПС «КонсультантПлюс».
12. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 6 июля 2015 г. № 17АП-6977/2015-АК по делу № А60-1211/2015 // СПС «КонсультантПлюс».
13. Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
14. Постановление Правительства РФ от 22 января 2013 г. № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» // СЗ РФ. – 2013. – № 4. – Ст. 293.
15. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов» // СЗ РФ. – 1997. – № 10. – Ст. 1173.

16. Щур Д.Л., Щур-Труханович Л.В. Профессиональные стандарты: прошлое и будущее национальной системы компетенций и перспективы для торговли // Торговое право. – 2012. – № 11. – С. 48-73.
17. Давидян Г.М. Некоторые проблемы профессиональной этики юриста в Российской Федерации // Закон. – 2013. – № 11. – С. 40-45.
18. Субботин В.Н. Об актуальных задачах УМО и Ассоциации юридического образования // Юридическое образование и наука. – 2011. – № 1. – С. 17-21.
19. «Мы учимся не для школы, а для жизни» (интервью с ректором Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина В.В. Блажеевым) // Прокурор. – 2012. – № 3. – С. 79-84.
20. Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 79-85.
21. Проект Федерального закона № 537948-6 «О внесении изменений в статью 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 19.09.2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
22. Приказ Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 626н «Об утверждении профессионального стандарта «Эксперт в сфере закупок»» // СПС «КонсультантПлюс».
23. Приказ Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 625н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок»» // СПС «КонсультантПлюс».

Occupational Standards as Tools Determining the Principle of Expertise of a Customer in the Conclusion of Agreements for the Supply of Goods, the Performance of Work and the Rendering of Services for State and Municipal Requirements

D.A. Musabirova

Branch of the Kazan (Volga Region) Federal University to Naberezhnye Chelny

The paper dwells upon main characteristics of the term “the principle of expertise” applied in the sphere of conclusion of agreements for the supply of goods, the performance of work and the rendering of services for state and municipal requirements. The author analyzes the theoretical scientific works dedicated to this problem and suggests exact definition of the category by application of occupational standards.

Key words: the principle of expertise, procurement law, state and municipal requirements, value notion, occupational standards.

