

ПРАВОВОЙ СТАТУС КОНТРАКТНОГО УПРАВЛЯЮЩЕГО

LEGAL STATUS OF CONTRACT MANAGER

Институт государства и права
Тюменский государственный университет

Аннотация: в данной статье рассматриваются понятие института контрактного управляющего, реализация принципа профессионализма заказчика, а также функции, полномочия и ответственность контрактного управляющего.

Annotation: This article describes the concept of institution contractual control, the implementation of the principle of professionalism of the customer, as well as the functions, powers and responsibilities of the contract manager.

Ключевые слова: контрактный управляющий; заказчик; принцип профессионализма; закупки; функции и полномочия; ответственность.

Keywords: contract manager; the customer; principle of professionalism; procurement; functions and powers; responsibility.

Введение института контрактного управляющего является новеллой Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг» [1]. Положения ФЗ № 44-ФЗ, касающиеся контрактного управляющего, вступили в силу с 01.01.2014 года. Закон предусматривал для заказчиков необходимость создания контрактных служб и назначение контрактных управляющих.

Заказчики, совокупный годовой объём закупок которых, согласно плану-графику¹ составляет менее 100 млн рублей (при отсутствии контрактной службы) обязаны назначить должностное лицо, на которого возлагается ответственность за осуществление одной или нескольких закупок, а также исполнение каждого заключённого контракта.

Такое должностное лицо именуется контрактным управляющим. Причём назначить контрактного управляющего заказчик не имеет права, если общий годовой объём закупок превышает 100 млн рублей, в этом случае для заказчика обязательно требование о создании контрактной службы.

Цель данной новеллы состоит в том, чтобы профессионально и ответственно обеспечить реализацию всего цикла закупок: от планирования до получения конкретного результата и оценки эффективности осуществления государственным или муниципальным заказчиком либо бюджетным учреждением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Для введения должности контрактного управляющего необходимо создать новое штатное расписание или внести изменения в уже существующее, создать должностную инструкцию, которая вводится приказом руководителя, а также заключить трудовой договор с работником.

¹ В соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 112 ФЗ № 44 в 2014 и 2015 годах расчет совокупного годового объема закупок производится заказчиками без использования планов-графиков.

Если в учреждении уже есть сотрудники, опытные в сфере закупок, то функции контрактного управляющего целесообразно предложить им. Поручение работнику выполнения работы по должности контрактного управляющего может осуществляться двумя способами.

Во-первых, путем совмещения должностей, когда работником, наряду со своей основной работой, обусловленной трудовым договором, выполняется дополнительная работа по другой профессии (должности). Статьей 151 Трудового кодекса (далее ТК РФ) [2] установлено, что размер доплаты за совмещение профессий (должностей) устанавливается по соглашению сторон трудового договора.

Во-вторых, путем перевода на новую должность. В случае избрания данного варианта нужно подготовить предложение о переводе на должность контрактного управляющего, а затем издать приказ о переводе.

Еще одна новация в кадровых изменениях системы госзакупок связана с установлением принципа профессионализма в данной сфере.

Государственные закупки в нашей стране стали осуществляться с 1991 года после упразднения Госнаба. Новая система госзакупок была создана в 1997 году указом Президента РФ Б. Ельцина «Об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд».

Однако требования к профессиональным знаниям государственного заказчика и членов закупочных комиссий в тот период не были установлены. В 2006 году были приняты Требования к минимуму знаний к специальности в сфере закупок, но они не были установлены как обязательные [3].

В 2009 году появилось требование в Законе 94-ФЗ о том, что хотя бы один член закупочной комиссии должен быть обучен. Проект действующего закона содержал требования к опыту работы, а также положение о необходимости установления минимума знаний, однако они не вошли в Закон № 44-ФЗ.

Согласно Письму Минэкономразвития России от 23.09.2013 № Д28и-1070 «О разъяснении положений ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² профессионализм заказчика определен ст. 9 Закона № 44-ФЗ как один из принципов контрактной системы.

В соответствии с этим 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.

Принцип профессионализма заказчика регламентирован ст. 6 и 9 Закона № 44-ФЗ, которые устанавливают обязательное требование для членов контрактной службы заказчика и контрактных управляющих – высшее образование или дополнительное профессиональное образование (повышение квалификации, профессиональная переподготовка) в сфере закупок.

Вместе с тем в соответствии с ч. 23 ст. 112 Закона, до 1 января 2016 г. работником контрактной службы или контрактным управляющим может быть лицо, имеющее профессиональное образование или дополнительное профессиональное образование в сфере раз-

² Официально документ опубликован не был.

мещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

То есть все работники контрактной службы к 1 января 2016 г. для осуществления их полномочий в соответствии с Законом должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.

По мнению Минэкономразвития России, действие ст. 9 и ч. 23 ст. 112 Закона 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.

Вместе с тем на совещании у Первого заместителя Председателя Правительства РФ И.И. Шувалова (протокол от 05.09.2013 г. № ДМ-ПЗ6-65пр) была поставлена задача по анализу организации системы подготовки и повышения квалификации сотрудников, занятых закупочной деятельностью.

Также на совещании у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова 18 сентября 2013 г. было дано поручение подготовить план проведения обучающих конференций, семинаров и вебинаров для руководителей и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, обеспечивающих организацию и проведение закупок товаров, работ, услуг, включающий тематику совещаний, место и время их проведения.

В связи с этим, Минэкономразвития полагает, что организация повышения квалификации членов комиссии по осуществлению закупок должна проводиться своевременно и оперативно. Нехватку методической поддержки в регионах предполагается решить за счет образовательных семинаров, подготовки кадров в вузах, реализации пилотных проектов.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день никаких обязательных стандартов в сфере закупок, определяющих количество часов обучения, примерных курсов обучения, профессиональных навыков, которые должен получить слушатель, не утверждено.

Однако Приказом Минобрнауки России от 1 июля 2013 г. № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам» установлено, что минимально допустимый срок освоения программ повышения квалификации не может быть менее 16 часов, а срок освоения программ профессиональной переподготовки – менее 250 часов [4].

В России вопросы, связанные с регулированием трудовых отношений, обеспечением эффективной системы управления персоналом на предприятиях, в учреждениях и организациях различных отраслей экономики независимо от форм собственности и организационно-правовых форм деятельности регулируются Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих (далее – ЕКС) [5].

Причем в настоящее время ЕКС не предусматривает должности контрактного управляющего. Нет и единых квалификационных характеристик и требований.

Таким образом, государственные и муниципальные учреждения могут столкнуться со сложностью введения должности контрактного управляющего в свои штатные расписания. С одной стороны, согласно ТК РФ работодателю предоставлено право самостоятельно определять наименования должностей и трудовых функций своих сотрудников. С другой стороны, государственным и муниципальным учреждениям необходимо учитывать поло-

жения ЕКС. В Законе № 44-ФЗ эта проблема не решена. Рекомендаций или проектов решений вопросов штатного расписания и должностей в нем не содержится.

Однако действующий ЕКС, утвержденный Постановлением Министерства труда и социального развития РФ от 21.08.1998 № 37, включает в себя ряд таких должностей, как заместитель директора по коммерческим вопросам, начальник отдела комплектации оборудования, начальник и экономист отдела материально-технического снабжения, начальник хозяйственного отдела, экономист и техник по планированию, экономист по договорной и претензионной работе, агент по снабжению и др.

Эти должности в той или иной мере предусматривают обязанности, аналогичные обязанностям контрактных управляющих, установленных Законом № 44-ФЗ. В полной мере в ЕКС отсутствуют только обязанности, связанные с определением поставщиков, исполнителей и подрядчиков.

Минэкономразвития планирует включить в классификаторы, обсудить и согласовать проект профессиональных стандартов специалистов с установлением 6-9 квалификационных уровней. Квалификация будет привязана к тарифной сетке.

Таким образом, в настоящее время назначение работника контрактным управляющим должно рассматриваться как поручение ему дополнительной работы. Согласно ст. 60.2, 151 ТК РФ с письменного согласия работника ему может быть поручено выполнение в течение установленной продолжительности рабочего дня (смены) наряду с работой, определённой трудовым договором, дополнительной работы по другой или такой же профессии (должности) за дополнительную оплату.

Поручение работнику дополнительной работы на условиях совмещения должностей (по двум или нескольким профессиям, специальностям или должностям) может быть определено сторонами как при заключении трудового договора в качестве условия о трудовой функции, так и впоследствии путём заключения дополнительного соглашения к трудовому договору.

Таким образом, без письменного согласия работника нельзя назначить его контрактным управляющим. Причём, если должность контрактного управляющего будет введена в организации отдельно от уже существующих должностей и подразделений, то перевод на эту должность будет связан с изменением трудовой функции, которую по ТК РФ нельзя менять без письменного согласия работника. Хотя на практике уже появилась проблема принудительного назначения контрактных управляющих.

Конечно, когда должность «контрактный управляющий» будет введена в ЕКС, то и проблема принудительного назначения отпадет сама собой.

Специальных нормативных требований к локальным нормативным актам, регулирующим должностные обязанности контрактного управляющего, в настоящее время также не существует. Законодательством о контрактной системе не установлено никаких исключений по регулированию трудовых отношений с контрактным управляющим.

Поэтому при разработке таких нормативных актов необходимо опираться на общие требования к подобным документам и на те сведения о круге полномочий контрактного управляющего, которые даёт на сегодня Закон № 44-ФЗ.

По общему правилу, должностные обязанности сотрудника фиксируются в трудовом договоре и конкретизируются в должностной инструкции. Трудовой договор с контрактным управляющим должен содержать все существенные условия, предусмотренные ст. 57 ТК РФ. Если же на должность контрактного управляющего переводится сотрудник,

уже состоящий в штате заказчика, то дополнительное соглашение к трудовому договору, заключаемое с таким сотрудником, также необходимо оформить с соблюдением всех требований трудового законодательства.

В частности, в трудовом договоре или в допсоглашении, которым сотрудник переводится на должность контрактного управляющего, необходимо зафиксировать ссылку на его должностную инструкцию. Сама должностная инструкция утверждается приказом руководителя организации-заказчика, а контрактный управляющий должен быть ознакомлен с ней под роспись.

Должностная инструкция должна охватывать все полномочия, предусмотренные ст. 38 Закона № 44-ФЗ, конкретизировать их при необходимости, т.к. действующим законодательством и подзаконными нормативными актами эти полномочия не конкретизированы, а формулировка перечня ч. 4 ст. 38 Закона № 44-ФЗ допускает его расширительное толкование.

По той же причине представляется возможным возложить на контрактного управляющего обязанности, прямо не предусмотренные ст. 38 Закона № 44-ФЗ. Однако при этом главное, чтобы дополнительные обязанности не мешали контрактному управляющему выполнять всё то, что он обязан делать по ст. 38 Закона № 44-ФЗ, а потому желательно расширять его функции лишь дополнительными обязанностями, которые прямо связаны с его основной деятельностью.

Однако некоторые нормы необходимо дословно перенести из ст. 38 Закона № 44-ФЗ, например, пункт об образовании в трудовом договоре и должностной инструкции, а именно: «высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок».

Пока невозможно сказать, каким именно должно быть это высшее или дополнительное профессиональное образование, поэтому в настоящее время допустимо расширительно толковать эту формулировку и считать таким образованием любое образование соответствующего уровня, имеющее прямое отношение к закупкам (причем, судя по формулировке Закона № 44-ФЗ).

Согласно ч. 23 ст. 112 Закона № 44-ФЗ до 2016 года контрактным управляющим может быть и лицо, имеющее профессиональное образование или дополнительное профессиональное образование в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Вероятно, к 2016 году планируется разработать новую федеральную учебную программу, по которой в будущем и предстоит переучиться контрактным управляющим.

Кроме того, в должностной инструкции необходимо отразить, что информация о контрактном управляющем размещается в конкурсной документации (п. 12 ч. 1 ст. 50 Закона № 44-ФЗ), документации об электронном аукционе (п. 10 ч. 1 ст. 64 Закона № 44-ФЗ), извещении о проведении запроса котировок (п. 4 ч. 1 ст. 73 Закона № 44-ФЗ), документации о проведении запроса предложений (п. 8 ч. 6 ст. 83 Закона о № 44-ФЗ).

В качестве определённого ориентира для начала работы над должностной инструкций контрактного управляющего можно использовать Типовое положение (регламент) о контрактной службе [6]. Ч. 4 ст. 38 Закона № 44-ФЗ на контрактного управляющего и контрактную службу возложены идентичные функции и полномочия.

Часть 2 ст. 99 Закона № 44-ФЗ и Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» [7] относит контроль за деятельностью контрактного управляющего к ведению ФАС России.

ФАС России осуществляет этот контроль путём проведения плановых и внеплановых проверок контрактных управляющих. Плановые проверки проводятся не чаще одного раза в 6 месяцев (ч. 13 ст. 99 Закона № 44-ФЗ).

Статьёй 105 Закона № 44-ФЗ установлено, что любой участник закупки, а также осуществляющие общественный контроль общественные объединения, объединения юридических лиц имеют право обжаловать в судебном или в административном порядке действия (бездействие) контрактного управляющего.

Контрактный управляющий несёт ответственность в пределах осуществляемых им полномочий (ч. 5 ст. 38 Закона № 44-ФЗ). Согласно ч. 2 ст. 13 Закона № 44-ФЗ должностные лица заказчиков (в том числе контрактные управляющие) несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок.

Статьёй 107 Закона № 44-ФЗ установлено, что за нарушение этих требований контрактные управляющие несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ. При этом за какие именно нарушения какая ответственность предусмотрена в законе не уточняется.

Однако можно выделить нарушения по закону № 44-ФЗ. Согласно ч. 2 ст. 107 закона если закон о контрактной системе нарушили операторы электронных площадок и их должностные лица, то они обязаны возместить убытки, причинённые их неправомерными действиями по разглашению информации, полученной в ходе проведения электронных аукционов.

Должностные лица заказчиков несут за свои действия (бездействие), в том числе за достижение запланированных результатов процедур закупок для государственных и муниципальных нужд, персональную ответственность (какую именно – не уточняется) (ст. 12 Закона № 44-ФЗ).

В случае признания планируемой закупки необоснованной органы контроля выдают предписания об устранении выявленных нарушений законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и привлекают к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований закона, в порядке, установленном КоАП РФ (п. 6 ст. 12) [8].

Согласно п. 4 ст. 34 Закона № 44-ФЗ обязательным условием является включение в контракт пункта об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

Ответственность заказчиков при проведении совместных конкурсов или аукционов определяются соглашением сторон, заключённым в соответствии с ГК РФ и законом о контрактной системе (п. 1 ст. 25 Закона № 44-ФЗ).

Поставщики согласно заключаемым договорам должны нести гражданско-правовую ответственность, если они не выполнили условия привлечения субподрядчиков и соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций (п. 6 ст. 30 Закона № 44-ФЗ).

Если начальная цена контракта превышает размер, установленный Правительством РФ, то согласно контракту участник должен предоставить заказчику наиболее полную ин-

формацию о своих выгодоприобретателях (директоре, генеральном директоре, управляющем, президенте и др.) не позднее чем за семь дней до даты заключения контракта.

В контракте должна предусматриваться ответственность поставщика (подрядчика, исполнителя) за непредоставление такой информации в форме взыскания пени в размере 1/300 ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей на дату уплаты пени, от цены контракта. Пеня подлежит начислению за каждый день просрочки исполнения такого обязательства до предоставления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) указанной информации заказчику (п. 19, 20 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

В свою очередь, заказчик обязан обеспечить конфиденциальность указанной информации и её предоставление по запросам органов контроля и правоохранительных органов (п. 20 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

К тому же в настоящее время контрактные управляющие несут дисциплинарную ответственность перед организацией-заказчиком в порядке, установленном ст. 192 ТК РФ. За совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить такие дисциплинарные взыскания, как замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям.

Также согласно примечанию к ст. 2.4 КоАП РФ контрактные управляющие, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.29 - 7.32 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Таким образом, сам перечень полномочий, вверенных контрактному управляющему, их значимость и объём, а также персональная ответственность безусловно свидетельствуют о том, что эту работу возможно доверить исключительно специалисту достаточно высокой квалификации, имеющему опыт и специальные знания в сфере закупок.

Литература

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // РГ, № 80, 12.04.2013.

2. Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 02.04.2014, с изм. от 05.05.2014) // РГ № 256, 31.12.2001.

3. Создание контрактной службы. Закупки-тендеры РФ. Электронная система торгов [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki-tendery.ru/articles/item/189-sozdanie-kontraktnoj-sluzhby> (дата обращения: 1.06.2014).

4. Приказ Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499 (ред. от 15.11.2013) «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам» (Зарегистрировано в Минюсте России 20.08.2013 № 29444) // РГ, № 190, 28.08.2013.

5. Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих (утв. Постановлением Минтруда России от 21.08.1998 № 37) (ред. от 12.02.2014) // Минтруд РФ, М., 1998, Библиотека и закон, выпуск 23 (2, 2007), вып. 25 (2, 2008).

6. Приказ Минэкономразвития России от 29.10.2013 № 631 «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе» (Зарегистрировано в Минюсте России 26.11.2013 № 30456) // РГ, № 273, 04.12.2013.

7. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.09.2013, № 35, ст. 4514.

8. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // РГ, № 256, 31.12.2001.