

*Лидия НИКИФОРОВА, Наталья ГУТОВА, Наталья ЗУБКОВА*

## ПРАКТИКА ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ ГОРОДА ЧЕЛЯБИНСКА

*Одним из важных элементов в рамках системы управления закупочной деятельностью в г. Челябинске является практика централизованной подготовки профессиональных кадров в области закупок на базе созданного муниципального бюджетного учреждения дополнительного профессионального образования «Челябинский учебно-консультационный центр профессионализации кадров в сфере закупок», в котором осуществляется подготовка специалистов в соответствии с требованиями федеральных законов от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». В статье рассматривается успешный опыт централизации закупочной деятельности в г. Челябинске, направленной на обеспечение качественного исполнения требований российского законодательства в области закупок, повышение эффективности процессов закупок и снижение рисков неэффективного расходования средств.*

**Ключевые слова:** город, государственные закупки, муниципалитет, повышение квалификации, централизация

JEL: R12

Разработчиками практики централизованной подготовки специалистов<sup>1</sup> выступили Управление муниципального заказа Администрации города Челябинска (с декабря 2017 г. — Управление муниципальных закупок Администрации города Челябинска (далее — Управление)) и созданное муниципальное бюджетное учреждение «Челябинский учебно-консультационный центр профессионализации кадров в сфере закупок» (с февраля 2018 г. — муниципальное бюджетное учреждение дополнительного профессионального образования «Челябинский учебно-консультационный центр профессионализации кадров в сфере закупок» (далее — Учебный центр)).

<sup>1</sup> Представленная практика включена Гильдией отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам в Реестр передовых практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок в 2017 г. [1].

### ***Предпосылки разработки и внедрения практики***

В связи с вступлением в силу Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» перед Администрацией города Челябинска стояла серьезная задача по созданию эффективной системы закупочной деятельности в подведомственных учреждениях.

При выстраивании системы повышения квалификации специалистов учитывалась необходимость реализации базовых принципов контрактной системы Российской Федерации: инновационность, конкурентность, открытость, ответственность, единство принципов и профессионализм. Вместе с тем в процессе формирования названной системы выявился ряд факторов, которые во многом сдерживают данный процесс.

Первый. Отсутствие необходимого количества квалифицированных специалистов в подведомственных учреждениях.

Второй. Ограниченный бюджет на повышение квалификации.

Третий. Отсутствие стандартов и единых требований к квалификации специалистов в области закупок на федеральном уровне.

Четвертый. Разница подходов к повышению квалификации в подведомственных учреждениях.

Пятый. Изолированность друг от друга подведомственных учреждений, приводящая к разным вариантам решения в схожих вопросах в сфере закупок.

Шестой. Необходимость использования единого подхода в случаях изменения требований законодательства.

### ***Основные цели практики***

Одной из *ключевых задач* в рамках перехода к контрактной системе в г. Челябинске стало создание практики подготовки кадров и совершенствование системы профессионального образования в области управления закупками в городе. Этот этап развития системы направлен на реализацию принципа профессионализма, заложенного в основу контрактной системы Российской Федерации.

Основными целями рассматриваемой практики являются, во-первых, изменение подходов к подготовке, переподготовке, повышению квалификации специалистов контрактной системы города, исходя из выбранной модели управления контрактной системой и функциональности муниципальной информационной системы.

Во-вторых, реализация принципа профессионализма путем централизованного повышения квалификации кадров в муниципальном бюджетном учреждении за счет бюджетных средств, предусмотренных муниципальным заданием.

В-третьих, формирование ключевых элементов квалификационной системы на региональном и муниципальном уровнях, включая рамку квалификаций специалистов сферы закупок, профессиональные стан-

дарты и систему независимой оценки квалификации специалистов сферы закупок в Челябинске и Челябинской области.

Создание и внедрение системных механизмов, обеспечивающих развитие профессиональных квалификаций специалистов сферы закупок г. Челябинска, *имеет долгосрочный характер*, а потому требует реализации централизованного подхода к организации закупок на базе единого информационного пространства. Необходимо также создание и внедрение муниципальной информационной системы в сфере закупок города. Особая роль принадлежит открытию муниципального бюджетного учреждения для повышения квалификации заказчиков, осуществляющих закупки, и создания условий для непрерывной профессионализации кадров в системе закупок. Важно участие организаций города в разработке профессиональных стандартов, квалификационного справочника профессий с дальнейшей апробацией в деятельности. И, наконец, необходимо формирование основных требований к компетенциям, умениям и знаниям специалистов в сфере закупок, путей достижения необходимого квалификационного уровня, новой системы подготовки кадров, новой системы оценки их квалификаций, нового механизма управления персоналом на муниципальном и региональном уровнях.

### ***Механизм реализации практики***

Для построения контрактной системы в г. Челябинске приняты Концепция перехода к контрактной системе и План мероприятий по реализации перехода к контрактной системе в г. Челябинске. Данные документы утверждены распоряжением Администрации г. Челябинска № 7864 от 16 декабря 2013 г. и размещены в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

Для решения поставленных задач Управлением муниципального заказа был разработан План мероприятий (дорожная карта) по централизации повышения квалификации кадров, обеспечивающих эффективность закупок в контрактной системе Челябинска на период 2013—2020 гг. Для выполнения дорожной карты составлен Календарь реализации основных мероприятий.

Согласно разработанной документации построение контрактной системы началось с конца 2013 г.

Для ее реализации необходимо было создать ключевые звенья предлагаемого механизма, что потребовало:

- изменить структуру уполномоченного органа — Управления муниципального заказа города;
- создать муниципальную информационную систему (далее — МИС) г. Челябинска и обеспечить работу всех управленческих звеньев в рамках единого информационного контура;
- создать учреждение, на базе которого можно осуществлять централизованное повышение квалификации специалистов;
- запланировать средства в бюджете на долгосрочную перспективу с экономическим обоснованием, включая ежегодную экономию и обеспечение качества подготовки специалистов;

- создать базу контрактных управляющих и сотрудников контрактных служб города и обеспечить ее ведение в МИС.

Для эффективного перехода к контрактной системе в г. Челябинске были *расширены полномочия* Управления муниципального заказа Администрации города Челябинска в целях выстраивания централизованной системы управления закупками в городе.

В целях создания единого информационного пространства для всех участников закупочной деятельности города разработана и введена в постоянную эксплуатацию *Муниципальная информационная система* (далее — МИС) в сфере закупок, заказчиком которой выступило Управление муниципального заказа Администрации города.

МИС позволяет заказчикам и уполномоченному органу организовать полный цикл закупочных процедур, проводить конкурентные закупки с использованием электронного документооборота и электронной подписи, а также осуществлять ведомственный контроль на всех этапах закупок — от планирования до исполнения контракта.

Наряду с базовыми функциями, включающими сбор и консолидацию заявок, формирование планов-графиков, внутрисистемное согласование, консолидация и хранение справочной и реестровой информации, в МИС реализованы инструменты по управлению закупочной деятельностью: мониторинг процессов закупок, оперативный анализ данных по закупкам и управление рисками в рамках закупочной деятельности.

В целях исполнения требований законодательства обеспечена интеграция МИС с единой информационной системой (*ЕИС, zakupki.gov.ru*) и различными электронными торговыми площадками.

Постановлением Администрации города Челябинска от 06.02.2015 г. № 13-п «Об утверждении Порядка функционирования и использования муниципальной информационной системы в сфере закупок города Челябинска» определен порядок ее работы.

Для эффективной организации работ по повышению квалификации специалистов создано муниципальное бюджетное учреждение «Челябинский учебно-консультационный центр профессионализации кадров в сфере закупок» в соответствии с Распоряжением Администрации города № 6026-К, подписанным в октябре 2013 г. В марте 2014 г. Учебный центр получил бессрочную лицензию на осуществление образовательной деятельности. В рамках соответствующих распоряжений Администрации города Челябинска для деятельности Учебного центра предусмотрены бюджетные средства до 2020 г. Ежегодно муниципальное задание формируется, исходя из 100% фактической потребности учреждений города в повышении квалификации специалистов. Занятия для слушателей проводятся бесплатно, за счет средств городского бюджета.

В связи с изменениями в законодательстве на Учебный центр были возложены функции по повышению квалификации специалистов ФГУП (МУП), осуществляющих закупочную деятельность в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В целях обеспечения устойчивого развития практики повышения квалификации кадров в области закупок г. Челябинска на постоянной основе проводится взаимодействие с различными профессиональными организациями, рассматриваются инициативы по внедрению новых подходов, связанных с повышением квалификации кадров.

Особо следует выделить деятельность, связанную:

- с апробацией и внедрением профессиональных стандартов в сфере закупок в практическую деятельность уполномоченного органа, организаций и заказчиков города;
- реализацией совместных проектов, программ повышения квалификации специалистов в сфере закупок в рамках продвижения Национальной системы квалификаций в Челябинске;
- созданием, функционированием и развитием системы сертификации кадров в сфере закупок, формированием системы независимой оценки качества дополнительного профессионального образования в сфере закупок (совместно с АНО «Челябинское региональное агентство развития квалификации»).

### ***Результаты практики***

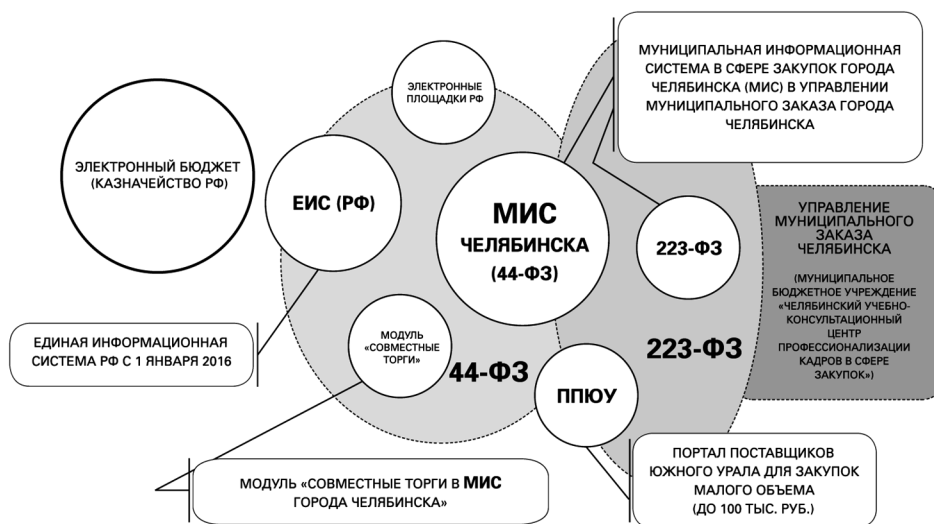
С целью включения в «Реестр передовых практик» реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок Экспертным советом регионов по развитию контрактной системы Гильдии отечественных закупщиков оценены следующие количественные и качественные показатели, достигнутые за период с октября 2013 г. по 2018 г.

Во-первых, проведена централизация закупок г. Челябинска за счет создания единой системы управления и осуществления закупочной деятельности.

Во-вторых, создано единое информационное пространство, включающее набор полностью интегрированных решений, которые обеспечивают совместную работу всех специалистов в области закупок г. Челябинска, а также автоматизируют бизнес-процессы закупочной деятельности в соответствии с требованиями федеральных законов от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Данный подход позволил сократить количество рутинных операций при подготовке документов, увеличил количество конкурентных процедур, обеспечил прозрачность закупочных процессов и необходимый уровень контроля за расходованием средств, а также предоставил возможность участвовать в тендерах представителям среднего и малого бизнеса.

За период 2014–2018 гг. в системе было зарегистрировано более 24 тыс. заявок на проведение закупок, более 25 тыс. извещений направлено уполномоченным органом и заказчиками города для размещения в ЕИС. В настоящий момент в рамках единого информационного пространства обеспечивается работа 535 организаций-заказчиков и более 3200 пользователей.



**Рис. 1. Общий информационный контур управления контрактной системой Челябинска**

Порядок взаимодействия участников контрактной системы города отрегулирован постановлением Администрации г. Челябинска от 31.12.2013 г. № 279-п «Об утверждении Порядка регулирования отношений в контрактной системе».

Первое. На базе Учебного центра создан действующий на постоянной основе механизм централизованного повышения квалификации специалистов сферы закупок г. Челябинска, который включает проведение методической работы, подготовку программы обучения и обеспечение повышения квалификации необходимого количества специалистов. В настоящий момент Учебным центром разработаны и реализуются программы повышения квалификации (см. табл. 1).

**Т а б л и ц а 1**

**Перечень программ обучения**

№	Наименование программы обучения	Категория участников	Срок освоения
1.	Контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг (базовый курс)	Вновь принятые сотрудники контрактных служб и контрактные управляющие, не проходившие обучение на базе МБУ «ЧУКЦПК СЗ»	120 часов, очно
2.	Контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг (для членов комиссий)	Члены комиссий по осуществлению закупок	40 часов, очно
3.	Управление государственными и муниципальными закупками (для руководителей муниципальных учреждений)	Руководители муниципальных учреждений г. Челябинска, осуществляющих закупки по закону № 44-ФЗ	16 часов, очно

О к о н ч а н и е т а б л. 1

4.	Управление государственными и муниципальными закупками (базовый курс)	Вновь принятые руководители контрактных служб и контрактные управляющие г. Челябинска, не проходившие обучение на базе МБУ «ЧУКЦПК СЗ»	40 часов, очно
5.	Управление государственными и муниципальными закупками (углубленный курс)	Руководители контрактных служб и контрактные управляющие города Челябинска, ранее проходившие обучение на базе МБУ «ЧУКЦПК СЗ»	40 часов, очно
6.	Организация закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц	Руководители и сотрудники муниципальных автономных учреждений, осуществляющих закупки в соответствии с законом № 223-ФЗ	40 часов, очно

Источник: [2].

Учебным центром на базе разработанных программ с 2014 по 2018 гг. проведено повышение квалификации более 8,5 тыс. специалистов подведомственных учреждений с учетом модели управления контрактной системой города, определенной Концепцией перехода к контрактной системе. Детальная информация о количестве обученных приведена на рисунке 2 и в таблице 2.



**Рис. 2. Количество специалистов, прошедших программы повышения квалификации**

Источник: [3].

Ключевой особенностью осуществления образовательной деятельности в Учебном центре с 2013 г. является так называемый принцип сообщающихся сосудов.



Т а б л и ц а 2

**Количество специалистов, прошедших программы повышения квалификации**

Наименование значений, утвержденных в муниципальном задании	Фактическое выполнение значения				
	2014	2015	2016	2017	2018
Количество специалистов автономных учреждений, повысивших квалификацию	71 чел.	166 чел.	—	185 чел.	134 чел.
Количество специалистов казенных, бюджетных учреждений, повысивших квалификацию	1427 чел.	811 чел.	1064 чел.	895 чел.	556 чел.
Количество должностных лиц и специалистов учреждений и организаций муниципальной формы собственности, осуществляющих закупки, принявших участие в практических семинарах, конференциях	963 чел.	693 чел.	558 чел.	497 (не в МЗ) чел.	600 чел.

Источник: [4].

В качестве преподавателей привлекаются на основе договоров специалисты-практики Управления, которые обеспечивают повышение квалификации работников муниципальных учреждений с учетом особенностей нормативно-правовой базы города, выбранной модели управления контрактной системой города, особенностей работы МИС. При повышении квалификации рассматриваются типовые нарушения при подготовке заявок и технических заданий именно тех заказчиков, которые пришли на курсы, исходя из реальных примеров практики уполномоченного органа. Обратная связь от слушателей курсов предполагает обязательное проведение круглых столов после каждого курса повышения квалификации. Систематически в электронной форме идет сбор актуальных вопросов, возникающих на практике, на основании которых оперативно вносятся изменения в программы курсов.

Второе. Внедрена практика по централизованному повышению квалификации специалистов, что позволило оптимизировать расходы бюджетных и внебюджетных средств учреждений города на повышение квалификации специалистов за счет более низкой стоимости обучения по сравнению со стоимостью, предлагаемой коммерческими фирмами, и за счет централизации бюджетного финансирования в рамках Учреждения.

Такой подход позволил сэкономить более 50 млн руб. за период функционирования практики с 2014 по 2018 г. [5].

Третье. Важным результатом трансформационных процессов в области закупочной деятельности стало создание центра компетенций в области закупок, который обеспечивает оперативный сбор, обобщение и анализ всей необходимой информации, влияющей на функционирование системы закупок в г. Челябинске и учитывающей специфику организации закупок в регионе. Учебный центр обеспечивает практи-



коориентированный подход при повышении квалификации специалистов и осуществляет оперативное доведение актуальной информации подведомственным учреждениям.

Также необходимо отметить *создание и развитие системы профессиональных квалификаций*, учитывающей как современные тенденции на уровне Российской Федерации, так и специфику функционирования контрактной системы в г. Челябинске. В общем виде элементы системы профессиональных квалификаций приведены на *рисунке 3*.



*Рис. 3. Основные результаты практики*

Источник: [6].

Основной синергетический результат практики заключается в том, что обеспечена реализация принципа профессионализма на постоянной основе и созданы основные звенья системы профессиональных квалификаций сферы закупок на муниципальном уровне.

### Список литературы

1. О Реестре лучших практик. Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам (ГОС). URL: [www.ooogos.ru](http://www.ooogos.ru)
2. URL: <http://www.ooogos.ru/regions/rating/reestr-lpr/luchshie-praktiki.php>
3. URL: <http://www.ooogos.ru/regions/rating/reestr-lpr/luchshie-praktiki.php>
4. URL: <http://www.ooogos.ru/regions/rating/reestr-lpr/luchshie-praktiki.php>
5. Ежегодная финансовая отчетность Учебного центра.
6. URL: <http://www.ooogos.ru/regions/rating/reestr-lpr/luchshie-praktiki.php>

## THE PRACTICE OF CENTRALIZING THE FUNCTIONS OF PERSONNEL TRAINING IMPROVEMENT IN THE CONTRACT SYSTEM OF THE CITY OF CHELYABINSK

*One of the important elements in the procurement management system in the city of Chelyabinsk is the practice of centralized procurement staff training, which is based on the Municipal Budgetary Institution (MBI) "Chelyabinsk Training and Consulting Center for the Professional Development of Procurement Personnel". The Institution provides training services in accordance with the requirements of the Federal law, dated 05.04.2013, No.44-FZ "On the contractual system for the procurement of goods, works and services for the state and municipal needs" and the Federal law, dated 18.07.2011, No. 223-FZ "On the procurement of goods, works and services by the different types of legal entities". The article considers the successful experience of procurement centralization in Chelyabinsk, aimed at ensuring quality compliance the requirements of Russian procurement legislation, growing the efficiency of procurement processes and reducing the risks of ineffective funds' spending.*

**Keywords:** city, state procurement, municipality, qualification improvement, centralization

JEL: R12

*Дата поступления — 01.02.2019 г.*

### **НИКИФОРОВА Людия Викторовна**

кандидат экономических наук, Председатель Правления;  
Общероссийская общественная организация «Гильдия отечественных  
закупщиков и специалистов по закупкам и продажам» / Колпачный  
пер., д. 4, стр. 3, г. Москва, 101000.  
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

### **ГУТОВА Наталья Владимировна**

начальник Управления муниципальных закупок;  
Управление муниципальных закупок Администрации города  
Челябинска / ул. Сони Кривой, д. 32, г. Челябинск, 454080.  
e-mail: zakaz@zakaz.cheladm.ru

### **ЗУБКОВА Наталья Александровна**

директор департамента систем управления закупками;  
Компания «НОРБИТ» (ГК «ЛАНИТ») / ул. Юннатов, д. 18, г. Москва,  
127083.  
e-mail: nzubkova@norbit.ru

### **NIKIFOROVA Lidiya V.**

Cand. Sc. (Econ.), Chairman of the Board of the All-Russian Public  
Organization «The Guild of Domestic Purchasers and Specialists in  
Procurement and Sales» / 4, bldg. 3, Kolpachniy Lane, Moscow, 101000.  
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

### **GUTOVA Natalia V.**

Head of the Municipal Procurement Office, Chelyabinsk City Government /  
32, Sony Krivoy Str., Chelyabinsk, 454080.  
e-mail: zakaz@zakaz.cheladm.ru

**ZUBKOVA Natalia A.**

Director of the Procurement Management Systems Department;  
NORBIT Company (LANIT Group) / 18, Yunnatov Str., Moscow, 127083.  
e-mail: nzubkova@norbit.ru

**Для цитирования:**

Никифорова Л., Гугова Н., Зубкова Н. Практика централизации функции по подготовке кадров в контрактной системе города Челябинска // Федерализм. 2019, № 1. С. 161–171.