

Владимиров В. В., Васильев Д. В.

# Актуальные проблемы антимонопольного контроля государственных и муниципальных закупок услуг дополнительного профессионального образования

## Владимиров Вадим Валерьевич

Руководитель управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу  
Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Заведующий базовой кафедрой антимонопольного регулирования  
Кандидат психологических наук  
to78@fas.gov.ru

## Васильев Дмитрий Владимирович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Заместитель заведующего базовой кафедрой антимонопольного регулирования  
kmsu@sziu.ru

### РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы закупок услуг дополнительного профессионального образования (на примере закупок услуг по подготовке специалистов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд) с точки зрения антимонопольного контроля таких закупок. Исследованы характерные ошибки, совершаемые государственными и муниципальными заказчиками в ходе закупок услуг дополнительного профессионального образования. Даны рекомендации по осуществлению таких закупок, способствующие достижению целей, предусмотренных ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

закупки для государственных и муниципальных нужд, закупки услуг дополнительного профессионального образования, специалисты в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, антимонопольный контроль

Vladimirov V. V., Vasilyev D. V.

## Actual Problems of Antimonopoly Control of the Government and Municipal procurements of Services of Vocational Education

## Vladimirov Vadim Valeryevich

Head of the Department of Federal Antimonopoly Service in Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Head of the Base Chair of Antimonopoly Regulation  
PhD in Psychology  
to78@fas.gov.ru

## Vasilyev Dmitry Vladimirovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Deputy Head of the Base Chair of Antimonopoly Regulation  
kmsu@sziu.ru

### ABSTRACT

In the article questions of purchases of services of vocational education (on the example of purchases of services in training of specialists in the sphere of purchases for the state and

municipal needs) from the point of view of antimonopoly control of such purchases are considered. The characteristic mistakes made by the state and municipal customers during purchases of services of vocational education are investigated. The recommendations about implementation of such purchases promoting achievement of the objectives, provided by p. 1 of art. 1 of the Federal law of 05.04.2013 N 44-FZ «About contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for ensuring the state and municipal needs» are made.

#### KEYWORDS

purchases for the state and municipal needs; purchases of services of vocational education; experts in the sphere of purchases for the state and municipal needs; antimonopoly control

Необходимость подготовки специалистов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд определена рядом положений Закона о контрактной системе. Так, профессионализм заказчика определен ст. 6 Закона о контрактной системе как один из принципов контрактной системы. Согласно положениям ст. 9 Закона о контрактной системе, 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.

В соответствии с ч. 6 ст. 38 Закона о контрактной системе, работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок. Частью 5 ст. 39 Закона о контрактной системе предусмотрено, 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.

Таким образом, не менее 50% из числа членов комиссии по осуществлению закупок должны быть обучены правилам применения положений Закона о контрактной системе. Подавляющее большинство работодателей — заказчиков, имеющих необходимость в таких специалистах, решают этот вопрос путем организации дополнительного профессионального образования в сфере закупок для своих работников или служащих.

Антимонопольный орган в вопросе закупок услуг профессиональной переподготовки (повышения квалификации) специалистов контрактных служб является и контролером, и в некотором смысле заинтересованной стороной. Так, если антимонопольный орган, с одной стороны, заинтересован в том, чтобы не допустить ограничения конкуренции в ходе таких закупок, то, с другой стороны, он заинтересован в качественной подготовке таких специалистов, их высоком профессионализме.

Заинтересованность в качественной подготовке специалистов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд обусловлена значительным количеством нарушений, совершаемых заказчиками в ходе осуществления соответствующих закупок. Одно лишь территориальное управление ФАС по Санкт-Петербургу в 2014 г. рассмотрело более 4 тыс. жалоб на нарушения процедуры государственных и муниципальных закупок, выявлено более двух тысяч нарушений, а в целом по ФАС России за этот период было рассмотрено более 25 тыс. нарушений<sup>1</sup> законодатель-

<sup>1</sup> Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) ФАС России в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) за 2014 г.; с. 48, табл. 13 [Электронный ресурс]. URL: [http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports\\_30093.html](http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30093.html)

ства о размещении заказов. Причем количество жалоб имеет тенденцию к возрастанию по мере роста правовой подготовленности участников закупок.

Не менее четверти сотрудников в территориальных антимонопольных органах заняты рассмотрением жалоб на нарушения процедур закупок, а если считать от числа тех, кто занимаются собственно контрольными функциями (т. е. без бухгалтеров, кадровиков, секретарей и др.), то этот показатель возрастает до 30–35%. Только квалифицированная работа профессионалов может со временем сократить количество жалоб и как следствие — остановить рост объема работы антимонопольных органов. Одновременно с этим высокий профессионализм контрактных служб и комиссий заказчиков является одним из условий реализации принципа обеспечения конкуренции, предусмотренного ст. 8 Закона о контрактной системе.

Таким образом, будучи стороной заинтересованной не только в конкуренции на торгах, но и в качественной подготовке специалистов в сфере закупок, антимонопольный орган, исходя из практики контроля закупок, предлагает свое видение вопросов, вызывающих наибольшие сложности у заказчиков при осуществлении закупок услуг дополнительного профессионального образования и возможные рекомендации по их разрешению.

Изучая литературу по вопросу закупок услуг в сфере образования, мы нашли только одну статью по этой теме: «Особенности государственных закупок в сфере образования» [2]. Вопреки названию и аннотации, в этой статье рассматриваются скорее некоторые особенности деятельности учреждений образования в качестве государственных заказчиков. Особенности государственных закупок услуг в сфере образования в этой статье, по нашему мнению, не рассматриваются.

Законом о контрактной системе установлена одна норма, которую можно отнести к особенностям закупок услуг в сфере образования. Согласно ч. 10 ст. 34 Закона о контрактной системе, «допускается заключение контрактов ... на оказание услуг в сфере образования ... с несколькими участниками закупки. При этом право заключения контракта с несколькими участниками закупки устанавливается заказчиком в документации о закупке». Однако порядок применения указанной нормы не установлен, практика ее применения отсутствует, что дает основание отнести эту норму к временно не работающей и далее не рассматривать.

Иных особенностей закупок услуг в сфере образования Законом о контрактной системе не установлено. В то же время закупки услуг образования, в том числе дополнительного профессионального образования активно проводятся государственными и муниципальными заказчиками. В частности, за период действия Закона о контрактной системе, государственными и муниципальными заказчиками на официальном сайте закупок зарегистрировано около 14 тыс. закупок<sup>1</sup> услуг дополнительного профессионального образования по коду ОКПД 80.42.20.190 «Услуги в области прочих видов образования, не включенные в другие группировки».

Учитывая тему настоящей статьи, мы будем рассматривать закупки услуг дополнительного профессионального образования на примере закупок, имеющих целью подготовку специалистов в сфере государственных и муниципальных закупок по программам повышения квалификации. Какие же вопросы в ходе осуществления таких закупок вызывают либо могут вызывать споры между заказчиками, участниками закупки и антимонопольным органом? Каким условиям должна соответствовать закупка услуг дополнительного профессионального образования, чтобы не быть аннулированной антимонопольным органом в результате чьей-либо жалобы?

В результате выборочного анализа документации закупок услуг дополнительно профессионального образования можно выявить практические проблемы, которые могут возникнуть в ходе их осуществления. При этом благополучное заверше-

<sup>1</sup> По состоянию на 22.06.2015.

ние таких закупок говорит не об их соответствии законодательству, а скорее об отсутствии жалоб либо отсутствии единых подходов к их оценке.

Наиболее распространенный вопрос, на наш взгляд, состоит в допустимой форме закупки или говоря в терминологии Закона о контрактной системе — способе определения поставщика. Так, Закон о контрактной системе предусматривает возможность совершения закупок услуг в сфере образования следующими способами: электронный аукцион — допустимая, но не обязательная форма; открытый конкурс; запрос котировок — при соблюдении определенных требований; запрос предложений — в редких случаях, при наступлении определенных событий; закупка у единственного поставщика — при соблюдении определенных требований.

Традиционно суждения об образовании специалиста связываются не столько с наличием соответствующего диплома (аттестата, свидетельства), сколько с учебным заведением, которое он окончил. Такая связь предполагает мнение об уровне профессорско-преподавательского состава учебного заведения и его репутации в сфере образования, а также дает основания ожидать достаточно высокого уровня подготовки выпускника. Учитывая такую специфику оказания услуг в сфере образования, можно сделать вывод, что для выбора лучшего поставщика услуг дополнительного профессионального образования наиболее предпочтительной формой закупки является открытый конкурс, позволяющий установить нестоимостные критерии оценки заявок, такие как: квалификация участника закупки, наличие финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, деловой репутации, уровня квалификации специалистов.

Однако если посмотреть, какое количество закупок услуг дополнительного профессионального образования (*по коду 80.42.20.190*) было осуществлено путем проведения открытого конкурса, то есть с применением иных кроме цены критериев, то мы увидим, что из 14 тыс. закупок только около 1,2 тыс. были проведены в форме конкурсов, что составляет около 9% от общего количества таких закупок. А в форме электронного аукциона — 7900, что составляет примерно 57%. В форме запроса котировок проведено 3800 закупок, или около 27%. Закупка у единственного поставщика применялась 900 раз (6%) и, наконец, запрос предложений занимает менее 1%<sup>1</sup>.

Можно предположить, что, не применяя широко такую форму закупки, как открытый конкурс, заказчики проявляют заботу об эффективности закупок и экономии бюджетных средств. В то же время, если провести сравнительный анализ стоимости закупок в форме электронного аукциона и открытого конкурса, мы увидим противоположную картину. Так, из закупок, совершенных в форме электронного аукциона, 93% — это закупки с начальной ценой менее 500 тыс. руб., и только 7% — закупки на большие суммы, а для открытых аукционов эти показатели составляют 67% и 33% соответственно. Из приведенных цифр напрашивается предположение, что заказчики гораздо больше заинтересованы в «правильном» размещении денежных средств, чем в повышении квалификации специалистов. В то же время серьезные образовательные учреждения на аукционах зачастую проигрывают в результате откровенного демпинга тем, у кого кроме лицензии и юридического адреса может ничего не быть.

Еще одним проблемным вопросом является правильное указание кода услуги по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятель-

<sup>1</sup>Официальный сайт Российской Федерации в сети интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [Электронный ресурс]. URL: [http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/extendedsearch/extended\\_search.html](http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/extendedsearch/extended_search.html)

ности<sup>1</sup> (далее — код ОКПД). Потенциальные участники торгов проводят поиск объявленных закупок, в том числе по коду ОКПД, и если он неверно указан, то неограниченное число потенциальных участников будет лишено возможности участвовать в такой закупке. Так, 560 заказчиков за период осуществления закупок в соответствии с Законом о контрактной системе, указавшие в качестве предмета закупки «Повышение квалификации по программе «Управление государственными и муниципальными закупками»<sup>2</sup>, применили 6 различных кодов ОКПД.

По нашему мнению, для закупки услуг дополнительного профессионального образования, в случае повышения квалификации для подготовки специалистов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, наиболее соответствующим кодом ОКПД будет «80.42.20.190: Услуги в области прочих видов образования, не включенные в другие группировки», так как ни один другой код к таким закупкам не подходит. В частности, наиболее близкие коды 80.30.12.130 и 80.22.10.130 ограничены формулировкой «в связи с постоянным совершенствованием образовательных стандартов». В нашем случае, как известно, образовательных стандартов еще нет.

Необходимо правильно понимать, что указание неверного кода может быть расценено антимонопольным органом как нарушение Закона о контрактной системе, поскольку код ОКПД является одним из параметров поиска, который осуществляют потенциальные участники закупки на официальном сайте для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (<http://www.zakupki.gov.ru>) для последующего участия в закупках.

Отдельно следует рассмотреть вопрос установления начальной (максимальной) цены закупки услуг дополнительного профессионального образования. Законом о контрактной системе не предусмотрен какой-либо специфический способ определения начальной цены, характерный для услуг в сфере образования. Так, согласно ч. 6 ст. 22 Закона о контрактной системе «метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным для определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта... Использование иных методов допускается в случаях, предусмотренных частями 7–11 настоящей статьи». В то же время Постановлением Правительства РФ от 15.01.2014 № 26<sup>3</sup> «Об определении стоимости образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих и размера ежегодных отчислений на его научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение» определена стоимость образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих.

Этим Постановлением установлена стоимость одного человеко-часа дополнительного профессионального образования в размере от 164,1 р. до 107 р. в зависимости от категории федеральных государственных гражданских служащих. Этим же Постановлением, с нашей точки зрения, фактически установлено, что без отрыва от службы могут обучаться только служащие категории «руководители». Остальные категории должны проходить такое обучение с отрывом от службы, что в свою очередь исключает заочную форму обучения и применение электронного обучения либо дистанционных образовательных технологий.

<sup>1</sup> «ОК 034-2007 (КПЕС 2002). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности» (ред. от 24.12.2012) (принят и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 № 329-ст) (дата введения 01.01.2008).

<sup>2</sup> Официальный сайт Российской Федерации в сети интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [Электронный ресурс]. URL: [http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/extendedsearch/extended\\_search.html](http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/extendedsearch/extended_search.html)

<sup>3</sup> «Собрание законодательства РФ». 20.01.2014. № 3. Ст. 292.

Учитывая то, что военная служба, служба в органах внутренних дел и других правоохранительных органах являются особыми видами федеральной государственной службы, распространение на них нормативов стоимости, установленных указанным Постановлением, на наш взгляд, вполне допустимо. Также допустимым такое распространение может быть и на государственных гражданских служащих субъектов федерации и муниципальных гражданских служащих, если правовыми актами соответствующих субъектов федерации, муниципального образования не установлено иное.

Таким образом, начальная (максимальная) цена в случае закупки услуг дополнительного профессионального образования, в том числе для иных категорий служащих, вполне может быть установлена на основании ч. 8 ст. 22 Закона о контрактной системе — тарифным методом [2]. Если же стоимость таких услуг, определенная методом сопоставления рыночных цен, будет превышать определенную Постановлением, это может вызвать закономерные вопросы. Кроме того, при применении метода сопоставления рыночных цен обязательно должны учитываться существенные условия предстоящего контракта, которые не могут не влиять на цену соответствующей услуги.

Например, обучение в заочной форме, реализация образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий явно менее затратны для учебной организации, чем аудиторное обучение путем непосредственного взаимодействия педагогического работника с обучающимся. И в этом случае сопоставление рыночных цен должно производиться по услугам обучения в соответствующей форме и образовательной технологии.

Одной из наиболее распространенных ошибок при осуществлении закупок услуг дополнительного профессионального образования является установление наименования программы дополнительного профессионального образования, а зачастую и ее содержания. По нашему мнению, заказчик не вправе устанавливать эти параметры закупки, так как в силу ч. 6 ст. 76 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ<sup>1</sup> «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) «содержание дополнительной профессиональной программы определяется образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность... с учетом потребностей лица, организации, по инициативе которых осуществляется дополнительное профессиональное образование». В то же время согласно ч. 1 ст. 12 Закона об образовании «содержание профессионального образования и профессионального обучения должно обеспечивать получение квалификации».

Таким образом, в рассматриваемых закупках предметом закупки, и собственно государственной нуждой является не обучение служащих по определенной программе дополнительного профессионального образования (с установлением названия и тематического плана), а получение конечного результата, требуемого Законом о контрактной системе в виде квалифицированных специалистов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, прошедших обучение по программам дополнительного профессионального образования. Заказчик при этом, безусловно, может установить форму дополнительного профессионального образования: повышение квалификации либо профессиональная переподготовка, но такое установление, на наш взгляд, также не может быть совершенно произвольным, так как должно зависеть от степени и направленности полученного ранее слушателями образования и их служебного опыта.

Также заказчик, в соответствии с ч. 13 ст. 76 Закона об образовании, вправе установить сроки обучения: «Формы обучения и сроки освоения дополнительных

<sup>1</sup> «Собрание законодательства РФ». 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.



профессиональных программ определяются образовательной программой и (или) договором об образовании». Это значит, что по предложению заказчика обучение может проходить, например, один день в неделю в течение нескольких месяцев, а может и непрерывно в максимально короткий срок.

Также к компетенции заказчика следует отнести установление (в часах) объема программы дополнительного профессионального образования, в пределах установленных законодательством. В частности, Приказом Минобрнауки РФ № 499 от 15.11.13 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам»<sup>1</sup> установлена продолжительность программ повышения квалификации — не менее 16 ч, а программ профессиональной переподготовки — не менее 250 ч.

В то же время заказчикам следует учитывать Письмо Минэкономразвития России № 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России № АК-553/06 от 12.03.2015 «О направлении методических рекомендаций»<sup>2</sup>, которым доведены рекомендации по реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок. Согласно этих Методических рекомендаций «рекомендуется устанавливать минимальный срок освоения Программ вне зависимости от используемых технологий обучения не менее 108 часов». Этим же документом установлено и рекомендуемое содержание дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок, в том числе для руководителей организаций-закупщиков. А также дана рекомендация реализовывать такие Программы в очной либо очно-заочной формах.

Может вызывать споры и возможность закупок услуг дополнительного профессионального образования с применением ограничений, предусмотренных ст. 30 Закона о контрактной системе — только у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. По нашему мнению, законодательство не содержит ограничений на этот счет. Следовательно, закупки услуг дополнительного профессионального образования могут производиться с установлением ограничения круга участников (только субъекты малого бизнеса и социально ориентированные некоммерческие организации). Однако целесообразность применения таких ограничений вызывает огромные вопросы, поскольку подавляющая часть образовательных учреждений существует в форме государственных бюджетных учреждений и там же сосредоточен лучший научный и педагогический потенциал.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе заказчик устанавливает единые требования к участникам закупки о соответствии требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки. В нашем случае таким требованием должно быть наличие лицензии на осуществление образовательной деятельности. Также заказчикам целесообразно предусматривать необходимость предъявления не только лицензии, но и приложения к ней с указанием дополнительного профессионального образования в качестве подвида дополнительного образования.

Кроме того, заказчикам и участникам закупки не следует упускать из виду и проект договора, заключаемого в ходе закупки. Целесообразно формировать проект договора применительно к примерной форме договора об обучении по дополнитель-

<sup>1</sup> «Российская газета». № 190. 28.08.2013.

<sup>2</sup> Документ опубликован не был; Методические рекомендации аналогичного содержания направлены в адрес руководителей организаций высшего и дополнительного профессионального образования письмом Минэкономразвития России № 5593-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России № АК-552/06 от 12.03.2015.

ным образовательным программам, утвержденной Приказом Минобрнауки России от 25.10.2013 № 1185 «Об утверждении примерной формы договора об образовании на обучение по дополнительным образовательным программам»<sup>1</sup>. Отдельные существенные условия такого договора, установленные вопреки возможному его содержанию, могут ограничивать конкуренцию, делать нецелесообразным участие в такой закупке отдельных образовательных организаций.

Предлагаемый подход к разрешению некоторых вопросов государственных и муниципальных закупок услуг дополнительного профессионального образования, обусловленный особенностями антимонопольного контроля таких закупок, позволит, по нашему мнению, заказчикам услуг дополнительного профессионального образования проводить соответствующие закупки более эффективно и получать лучший результат таких закупок в виде хорошо подготовленных специалистов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

## Литература

1. Андреева Л. В., Шиповальникова Ю. Г. Особенности государственных закупок в сфере образования // Юрист. 2014. № 12. С. 4–10.
2. Песегова Т. Н. Особенности расчета и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (6 июня 2014 г., МГУ им. М.В. Ломоносова). М. : Юстицинформ, 2014.

## References

1. Andreeva L.V., Shipovalnikova Yu.G. *Features of government procurements in education* [Osobennosti gosudarstvennykh zakupok v sfere obrazovaniya] // Lawyer [Yurist]. 2014. N 12. P. 4–10. (rus)
2. Pesegova T.N. *Features of calculation and justification of the initial (maximum) price of the contract, the price of the contract signed with the only supplier* [Osobennosti rascheta i obosnovaniya nachal'noi (maksimal'noi) tseny kontrakta, tseny kontrakta, zaklyuchaemogo s edinstvennym postavshchikom] // Public purchases: right application problems. Materials of the Russian scientific and practical conference (on June 6, 2014, Lomonosov Moscow State University) [Publichnye zakupki: problemy pravoprimeneniya. Materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (6 iyunya 2014 g., MGU im. M.V. Lomonosova)]. M. : Justiceinform [Yustitsinform], 2014. (rus)

<sup>1</sup> «Российская газета». № 31. 12.02.2014.