



Закупочная деятельность заказчика: понятие, субъекты и организация взаимодействия между ними, 44-ФЗ

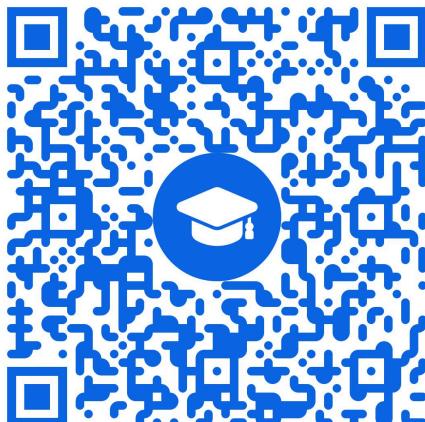
[Читать статьи](#)



[Смотреть вебинары](#)



[Обучение закупкам](#)



[Общаться с коллегами](#)



ЗАКУПОЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЗАКАЗЧИКА: ПОНЯТИЕ, СУБЪЕКТЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ НИМИ, 44-ФЗ

Часть 1. Понятие закупочной деятельности и закупочные структуры заказчика

Закупочная деятельность заказчика предусматривает, в том числе, формирование структур, осуществляющих функции по организации закупочного процесса: комиссий, подразделений и должностных лиц, контрактной службы и организацию взаимодействия между ними.

Термин «закупочная деятельность» применяется в Законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», например, «Положение о закупке» является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика...» (Закон № 223-ФЗ, ст. 2, ч. 2) и не используется в законодательстве о контрактной системе.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон) дает понятие дефиниции «закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд» (далее – закупка ТРУ), под которой понимает совокупность действий, осуществляемых в установленном Законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с Законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта (Закон, ст. 3, ч. 1, п. 3).

В свою очередь определение поставщика (подрядчика, исполнителя) – это совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном Законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта РФ) или муниципальных нужд либо в установленных Законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта (Закон, ст. 3, ч. 1, п. 3).

Обратим внимание, что Законом, кроме действий заказчика в рамках, определенных понятием «закупка ТРУ», предусмотрен еще комплекс мероприятий, предусматривающих формирование структур в сфере закупок: контрактной службы, закупочных комиссий и других, планирование закупок в широком понятии этого термина, включающее в себя обоснование потребности и решения вопроса о необходимости, возможности, целесообразности проведения конкретной закупки, вопросы нормирования, а также подготовку и размещение план-графика закупок на очередной год и плановый период, которые заказчик осуществляет вне рамок понятия «закупка ТРУ» - до размещения извещения.

А после исполнения обязательств по контракту перед контрагентом и завершения закупки в понятии п. 3 ч. 3 Закона заказчик в ряде случаев выполняет некоторые учетно – отчетные функции, предусмотренные законодательством о контрактной системе.

При этом за нарушения в совершения установленных правил как в первом, так и во втором случае предусмотрена административная ответственность должностных лиц и самого заказчика.

Законом дается определение контрактной системы в сфере закупок как совокупности участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС), в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение

государственных и муниципальных нужд (Закон, ст. 3, ч. 1, п. 1). Однако, легального определения в законодательстве РФ термина «государственные нужды» - нет. В утратившем силу Федеральном законе № 94-ФЗ под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в т.ч. для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств России, в т.ч. для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов РФ, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов РФ, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.

Таким образом, видно, что деятельность заказчика по закупкам товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд по временным и функциональным рамкам шире периода закупок ТРУ.

Исходя из этого автором введено в оборот понятие «закупочная деятельность заказчика», см. рис. № 1.

Закупочная деятельность заказчика - совершение действий, предусмотренных Законом, включая формирование субъектов (должностных лиц, подразделений, комиссий) закупочной деятельности (инициаторов закупок, закупочных и приемочных комиссий, экспертов, контрактной службы, а также комиссий по рассмотрению обоснованности и целесообразности закупок и др.) разработку необходимых актов, устанавливающих функциональные обязанности специалистов, комиссий и организацию взаимодействия между субъектами закупочной деятельности, создание необходимого материально-технического обеспечения закупочной деятельности, планирование (в том числе обоснование, нормирование, общественное обсуждение, формирование и размещение в ЕИС план-графика) закупок, непосредственно закупку продукции, в том числе определение поставщика, заключение и исполнение контракта, организацию обучения персонала, а также ведение необходимых учетов и отчетности, включая размещение информации в ЕИС и хранение документов.

Рис. №1. Понятие термина «Закупочная деятельность заказчика»

Структуры заказчика, предусмотренные Законом

Законом предусмотрены следующие структуры заказчика в сфере закупок:

1. Контрактная служба (контрактный управляющий) (Закон, ст. 38).
2. Комиссия по осуществлению закупок (Закон, ст. 39).
3. Приемочная комиссия (на усмотрение заказчика) (Закон, ст. 94, ч. 6).

Контрактная служба, контрактный управляющий в соответствии с ч. 4 ст. 38 Закона осуществляют следующие функции и полномочия:

- 1) разработка план-графика, размещение его в ЕИС, внесение в него изменения;
- 2) подготовка и размещение в ЕИС извещений об осуществлении закупок, документации о закупках (если предусмотрена документация), подготовка и направление приглашений;

3) обеспечение осуществления закупок, в том числе заключения контрактов;
4) участие в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), подготовка материалов для претензионно-исковой работы;

5) организация в случае необходимости на стадии планирования закупок консультаций с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках ТРУ, определения наилучших технологий и других решений для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

6) иные полномочия, предусмотренные Законом.

С точки зрения функционала контрактная служба должна обеспечить:

- организационное сопровождение закупочной деятельности, включая контроль соблюдения сроков процедур, разработку и согласование необходимых документов, планов, отчетов, работу в ЕИС, в том числе подготовку и размещение в ЕИС документов и информации, организацию работы закупочных и приемочных комиссий, включая участие в подготовки их документов, организацию приемки и экспертизы результатов контрактов, исполнение требований законодательства о контрактной системе, согласование закупок, обращение в контрольный орган о внесении участника в реестр недобросовестных поставщиков и другие;

- финансовое сопровождение, включая контроль своевременной оплаты по контрактам;

- правовое сопровождение, включая контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе, о противодействии коррупции, участие в претензионной работе.

Отдельные специалисты считают необходимым включение в состав контрактной службы группы (подразделения) инициаторов закупок¹.

Дорожная карта создания контрактной службы

Шаг 1. Принятие решение о создании контрактной службы / назначения контрактного управляющего, исходя из объема закупок, руководствуясь ч. 1 ст. 38 Закона.

Шаг 2. Разработка и утверждение положения о контрактной службе на основании Типового положения (Приказ Минфина РФ № 158н).
<https://internet.garant.ru/#/document/74778344>

Шаг 3. Издание приказа о создании контрактной службы и утверждение ее состава. Назначение руководителя.

Шаг 4. Внесение изменений в штатное расписание (при создании отдельного подразделения).

Шаг 5. Разработка должностных инструкций для сотрудников контрактной службы. Внесение изменений в трудовые договоры.

Шаг 6. Утверждение порядка взаимодействия контрактной службы с другими подразделениями заказчика.

Определение понятию «контрактная служба» законодательство о контрактной системе не дает. Авторское определение контрактной службы приведено ниже.

¹ Уткин, А. А. К вопросу о распределении обязанностей в контрактной службе / А. А. Уткин // Вестник Томского института повышения квалификации работников ФСИН России. – 2019. – № 2(2). – С. 75-80. – EDN TXWOSW.

Контрактная служба (в сфере закупок) — это структурная единица организации-заказчика, осуществляющего закупки в соответствии с Законом № 44-ФЗ (в форме специального структурного подразделения или без создания в штате такого самостоятельного подразделения – как группа должностных лиц), созданная в целях реализации функций заказчика по закупкам товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд, ответственная за организацию и реализацию всего цикла закупочной деятельности заказчика в соответствии с Законом, действующая на основании утвержденного заказчиком Положения о контрактной службе и в соответствии с утвержденными должностными обязанностями и трудовыми контрактами работников, входящих в ее состав. За нарушения, допущенные при выполнении обязанностей в сфере закупок, работники контрактной службы несут уголовную, административную, дисциплинарную и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Комиссия по осуществлению закупок (далее – закупочная комиссия) создается заказчиком до начала проведения закупки в соответствии со ст. 39 Закона для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) – победителей конкурентной закупки посредством рассмотрения заявок участников закупки на предмет соответствия заявок требованиям извещения о закупке и определения лучшей заявки по установленным критериям закупки.

Дорожная карта создания закупочной комиссии

Шаг 1. Принятие решение о создании комиссии.

Шаг 2. Разработка и утверждение положения о закупочной комиссии на основании ст. 39 Закона.

Шаг 3. Издание приказа о создании закупочной комиссии и утверждение ее состава. Назначение руководителя, зам. руководителя, секретаря комиссии.

Шаг 4. Оформление членам комиссии электронных подписей.

Внимание!

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. Комиссия может быть одна, может быть несколько комиссий (Закон, ст. 39, ч. 5).

Члены комиссии являются должностными лицами и за нарушения, допущенные в решений при рассмотрении и оценке заявок, несут административную, дисциплинарную и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Приемочная комиссия создается по решению заказчика для приемки поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, результатов отдельного этапа исполнения контракта, и состоит не менее чем из пяти человек. Приемочная комиссия правомочна осуществлять свои функции, если в заседании приемочной комиссии участвует не менее чем 50% общего числа ее членов. Полномочия члена приемочной комиссии не могут быть переданы другому лицу. (Закон, ст. 94, ч. 6).

Если заказчиком создана приемочная комиссия, то, в соответствии с п. 5 ч. 13 ст. 94 Закона, не позднее 20 рабочих дней, следующих за днем поступления заказчику документа о приемке:

- члены приемочной комиссии подписывают усиленными электронными подписями документ о приемке или формируют с использованием ЕИС, подписывают усиленными электронными подписями мотивированный отказ с указанием причин такого отказа. Если приемочная комиссия включает членов, не являющихся работниками заказчика, допускается подписание документа о приемке, составление мотивированного отказа, подписание такого отказа без использования усиленных электронных подписей и ЕИС (п/п. 5 «а» ч. 13 ст. 94 Закона);

- после подписания членами приемочной комиссии документа о приемке или мотивированного отказа заказчик подписывает документ о приемке или мотивированный отказ усиленной электронной подписью и размещает документ в ЕИС.

Датой приемки поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги считается дата размещения в ЕИС документа о приемке, подписанного заказчиком (п. 8 ч. 13 ст. 94 Закона).

Эксперты. Исполнение контракта включает в себя комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки, в том числе приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта, предусмотренных контрактом, включая проведение экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта (Закон, ст. 94, ч. 1, п. 1)

Для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу. Экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может проводиться заказчиком своими силами или к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации на основании контрактов (Закон, ст. 94, ч. 3).

На основании вышеизложенного, следует предположить, что заказчику необходимо утвердить приказом должностных лиц – экспертов по различным номенклатурным позициям закупаемых товаров, работ, услуг.

Однако некоторые специалисты, например эксперты СПС «Гарант» считают иначе. Требования к процедуре проведения экспертизы, перечень необходимых действий или процедур, которые должны проводиться при экспертизе, Законом не установлены. По смыслу положений п. 1 ч. 1, ч. 7 ст. 94 Закона, экспертиза фактически равнозначна проверке товара, работ, услуг во время их приемки.

Согласно той же ч. 3 ст. 94 Закона экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может проводиться заказчиком своими силами или к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации на основании контрактов, заключенных в соответствии с этим Законом. В ч. 1 ст. 41 Закона также указано, что заказчики привлекают экспертов, экспертные организации, то есть сторонних лиц, физических или юридических (далее - внешние эксперты), в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 94 Закона. Случай обязательного привлечения внешних экспертов вправе определить Правительство РФ (ч. 4.1 ст. 94 Закона), однако в настоящее время таких случаев не установлено.

С 01.03.2025 ч. 5 ст. 7.30.2 КоАП РФ установлена административная ответственность за несоблюдение требования о проведении экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги или отдельных этапов исполнения контракта, если в соответствии с законодательством о контрактной системе к проведению такой экспертизы заказчик обязан привлечь экспертов, экспертные организации.

Таким образом, в настоящее время заказчик во всех случаях вправе проводить экспертизу силами своих сотрудников. При этом каких-либо специальных требований к сотрудникам заказчика, осуществляющим экспертизу, закон не предусматривает (см. письмо Минэкономразвития России от 11.04.2014 N Д28и-477). Также закон не требует образования для этого каких-либо структурных подразделений или рабочих органов (например, «экспертной комиссии»).

Указаний об оформлении результатов экспертизы, проводимой силами самого заказчика, закон не дает. В такой ситуации, по мнению Минэкономразвития России (см. письма от 09.02.2015 N Д28и-130, от 29.01.2015 N Д28и-188, от 12.07.2016 N Д28и-1778) и Минфина России (см. письма от 26.10.2017 N 24-03-08/70501, от 06.02.2018 N 24-03-08/6839), документом, подтверждающим проведение экспертизы, является непосредственно оформленный и подписанный заказчиком документ о приемке. При этом, поскольку, как было сказано выше, экспертиза фактически является частью процедуры приемки исполнения по контракту, для оформления экспертизы приемки товаров будет достаточно подписания документа о приемке ответственным за экспертизу товара должностным лицом (работником). <https://internet.garant.ru/#/document/58079670/paragraph/139:10>

Кроме того, необходимо учесть позицию контрольных органов региона. Так в решении УФАС по Санкт-Петербургу от 17.06.2025 № 078/06/105-865/2025 оговаривается, что для проверки результатов контракта в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу.

В продолжении статьи будут рассмотрены иные структуры заказчика, например, инициаторы закупок и организация взаимодействия между ними.

Автор: Г.Б. Добрецов