

Дата поступления рукописи в редакцию: 21.09.2025 г.
Дата принятия рукописи в печать: 11.09.2025 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2025-8-54-57

ПОЛТАВСКИЙ Алексей Павлович,
Аспирант ФГАОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина,
Москва, Россия,
e-mail: ap.gos.zakup@gmail.com

ПЛАНИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ И КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Аннотация. Статья посвящена сравнительному исследованию государственных и корпоративных закупок. Автором анализируется понятие «планирование закупок», а также основные этапы этого процесса в рамках публичных закупок. Целью исследования является выявление проблем в сфере планирования закупок и предложение путей их решения. Автор рассматривает проблемы начальной (максимальной) цены контракта, нормирования в сфере публичных закупок, а также авансирования публичных закупок в рамках процедуры планирования. Автором предлагаются пути решения этих проблем, в частности, путем обновления цен начальной (максимальной) цены контракта в срок за 2 недели до публикации процедуры, а также путем обязывания заказчиков запрашивать технико-коммерческие предложения.

Ключевые слова: планирование, закупочная деятельность, закупка, публичная закупка, начальная цена контракта, авансирование.

POLTAVSKY Alexey Pavlovich,
Postgraduate student of the O.E. Kutafin Moscow
State Law University, Moscow, Russia

PUBLIC AND CORPORATE PROCUREMENT PLANNING: A COMPARATIVE ANALYSIS

Annotation. The article is devoted to a comparative study of government and corporate procurement. The author analyzes the concept of “procurement planning”, as well as the main stages of this process in the framework of public procurement. The purpose of the study is to identify problems in the field of procurement planning and propose ways to solve them. The author examines the problems of the initial (maximum) contract price, rationing in the field of public procurement, as well as advance payment of public procurement in the framework of the planning procedure. The author suggests ways to solve these problems, in particular, by updating the prices of the initial (maximum) contract price 2 weeks before the publication of the procedure, as well as by obliging customers to request technical and commercial proposals.

Key words: planning, procurement activities, procurement, public procurement, initial contract price, advance payment.

Закупки, будучи основной формой удовлетворения интересов субъектов предпринимательской деятельности в получении экономических благ, предполагают определенную стадийность. Важность этапа планирования закупок сложно переоценить, так как он позволяет предотвратить нецелевое использование бюджетных средств и денежных средств юридических лиц, а также снизить вероятность приобретения некачественной продукции.

Актуальность исследования выражается в высоком значении закупочных процедур для реа-

лизации приоритетных значимых государственных программ, развития экономической деятельности и малого и среднего предпринимательства. Так, в 2024 году объем закупок у малого и среднего бизнеса среди государственных заказчиков вырос на 20% по сравнению с 2023 годом и составил 9,6 триллионов рублей, что указывает на высокую значимость закупок для развития экономических субъектов.

Т.Г. Шешукова рассматривает государственные закупки как систему правовых связей между покупателем и поставщиком приобретаемой про-

дукции, работ и услуг в целях удовлетворения государственных и муниципальных потребностей за счет бюджетных средств для более эффективного их использования [5, с.522].

С макроэкономической точки зрения закупки определяются Л.В. Никифоровой как эффективный способ организации поставок товаров, работ, услуг для выполнения государством своих обязанностей, а также в качестве способа перераспределения средств в целях удовлетворения потребностей населения [4, с.53].

Таким образом, закупки являются организованной системой приобретения товаров, выполнения работ и оказания услуг для решения нужд муниципальных и государственных учреждений, а также нужд юридических лиц.

Правовое регулирование закупок государственных и муниципальных учреждений устанавливается Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ, компаний, в которых доля государства более 50%, их дочерних организаций и иных устанавливается Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ, для юридических лиц с меньшей долей государственного участия – Гражданским кодексом РФ и локальными нормативными актами предприятия об организации закупочной деятельности.

Следовательно, отличие корпоративных закупок от государственных состоит в субъектном составе: первые проводят юридические лица с государственным участием и без него, вторые – только государственные учреждения, функционирующие за счет бюджета.

Иное отличие состоит в правовом регулировании, а также в требованиях к участникам закупочных процедур. Все стороны, участвующие в государственных закупках, подчиняются одним и тем же правилам и положениям, которые не могут быть изменены. В зависимости от особенностей продукции, работ или услуг, корпоративные закупки могут включать как установленные законом условия, например, наличие необходимых сертификатов и лицензий, отсутствие задолженности по налогам и сборам, платежеспособность, так и необязательные требования.

Кроме того, закупка, проводящаяся по Федеральному закону от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, требует наличия обеспечения у заявки для гарантии добросовестности поставщика, корпоративная закупка – не устанавливает такое требование.

Планирование закупок представляет собой сложное правовое явление, которое может рассматриваться с нескольких точек зрения. Прежде чем перейти к непосредственному рассмотрению указанного понятия, отметим, что законодательные акты в сфере закупок (Закон о закупках и Закон о контрактной системе) входят в систему

предпринимательского законодательства, которое содержит как нормы публичного, так и частного права. В связи с этим следует констатировать, что в отличие от иных этапов закупок нормы о планировании закупок являются публично-правовыми и преимущественно основываются на императивном методе правового регулирования [2, с.11].

Далее следует подробнее рассмотреть понятие планирования публичных закупок с точки зрения развития предпринимательских правоотношений.

Во-первых, планирование может рассматриваться с точки зрения совокупности действий участников системы планирования закупок, то есть выражаться через понятие «деятельность». К данному выводу нас приводит позиция Л.В. Андреевой о том, что «законодательство о стратегическом планировании и прогнозировании входит в систему законодательства о контрактной системе» [1, с.80].

Планирование закупок может рассматриваться:

1) в узком смысле – как формирование, утверждение и ведение планов-графиков (Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ) и планов закупки (Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ), а также совершение иных действий, предусмотренных положениями о планировании закупок;

2) в широком смысле – как деятельность участников стратегического планирования по прогнозированию и долгосрочному планированию закупок, а также деятельность органов публичной власти, заказчиков и подведомственных им субъектов (должностные лица заказчика, контрактная служба, контрактный управляющий) по формированию, утверждению и ведению планов-графиков и планов закупки и совершению иных действий, предусмотренных положениями о планировании закупок.

Во-вторых, понятие «планирование закупок» может рассматриваться с точки зрения начального этапа в осуществлении закупок (сложный юридический состав). Рассмотрим данный этап, сравнивая планирование закупочных процедур, осуществляемых по Федеральному закону от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ и Федеральному закону от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ. Планирование закупок включает в себя следующие элементы организации закупочной деятельности:

1) разработка планов-графиков (в том числе подготовка изменений, вносимых в указанные документы) для государственных закупок, требования к форме и порядку размещения устанавливаются Правительством РФ, закупки для юридических лиц осуществляются также в соответствии

с планом, требования для которого установлены Постановлением Правительства РФ от 17.09.2012 г. № 932. В соответствии с ч.5 ст.16 Федерального закона № 44-ФЗ планы-графики формируются на срок действия нормативных правовых актов о бюджетах разных уровней, напротив, план закупок для юридических лиц не зависит от действия законов о бюджете и формируется на один календарный год. Срок внесения изменений в планы закупок также отличается. Например, по государственной закупке допускается вносить изменения в план-график не позднее чем за один день до размещения в единой информационной системе извещения о закупке (ч.9 ст.16 Федерального закона № 44-ФЗ), единого требования к внесению изменений в план корпоративной закупки не установлено;

2) размещение указанного документа в единой информационной системе в течение десяти календарных дней с даты его утверждения для обоих видов закупок;

3) организация общественного обсуждения закупок при наличии такой необходимости для государственных закупок (ст. 20 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ), что не предусмотрено для закупок юридических лиц;

4) разработка требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам, а также нормативных затрат на обеспечение функций заказчика с учетом норм ст. 19 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ. Указанный нормативный правовой акт строго устанавливает требования к товарам, работам и услугам, а также к заказчикам, напротив, при организации корпоративной закупки такие требования не строго установлены, заказчик может установить их самостоятельно в своем положении, которые, как правило, соответствуют требованиям для государственных закупок, но заказчик имеет право установить дополнительные требования.

5) организация консультаций с поставщиками при наличии объективной потребности в этом (п. 6 ч. 4 ст. 38 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ). В Федеральном законе от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ не устанавливается право проводить консультации с поставщиками, однако на практике заказчик имеет право на такую деятельность.

Основным этапом планирования публичных закупок является составление плана-графика. Надлежащее соблюдение норм о разработке плана-графика имеет большое практическое значение. Так, при рассмотрении одного из дел суд признал несоответствующей закупку, в плане-графике которой отсутствовали сведения о периодичности оплаты, хотя в документации данные сведения имелись.

На этапе планирования публичных закупок огромную роль играет обоснование закупок, которое осуществляется с учетом положений, предусмотренных ст. ст. 19, 22 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, и оценивается в процессе аудита. Последствием установления нарушений в ходе проведенного аудита в сфере закупок может стать признание закупки необоснованной и необходимость устранения данных нарушений с привлечением виновных лиц к административной ответственности (ч. 5 ст. 18 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ).

Согласно Федеральному закону от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ, обоснование начальной (максимальной) цены контракта также является обязанностью заказчиков, однако порядок и способы обоснования устанавливаются в Положении о закупках самостоятельно заказчиком (ч.2 ст.2 Федерального закона № 223-ФЗ), при отсутствии локального нормативного акта заказчик обязан руководствоваться положениями Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ.

Нормирование в сфере закупок представляет собой комплекс мер, осуществляемых Правительством РФ (общие правила нормирования) и иными публично-правовыми субъектами (исполнительные органы власти регионального уровня и местные администрации) в соответствии со ст. 19 Закона о контрактной системе. Из этого следует, что законодатель признает за органами публичной власти различного уровня определенную автономию решений, касающихся их компетенции в рамках нормирования в сфере закупок. Целью нормирования в сфере закупок является предотвращение закупки продукции с ненадлежащими потребительскими свойствами и по необоснованной стоимости [3, с.150].

Нормирование при проведении закупочных процедур юридическими лицами не предусмотрено, так как нормирование осуществляется с целью сохранения бюджета государства и других уровней и его экономии, что не является приоритетной задачей для коммерческих организаций.

Таким образом, планирование закупок представляет собой начальный этап процедуры закупок, включающий в себя ряд стадий (сложный юридический состав), последовательно сменяющих друг друга, которые направлены на достижение общих целей – повышение эффективности расходования бюджетных средств, а также предотвращение коррупции и иных нарушений в процессе организации планирования закупок.

Исходя из вышеизложенного, основными отличиями государственных закупок от корпоративных являются: правовое регулирование, субъектный состав и обязательность обеспечения у заявки.

Понятие «планирование закупок» является многозначным, а его содержание зависит от того, с какой точки зрения мы его рассматриваем. С точки зрения динамики предпринимательских правоотношений содержание указанного понятия было рассмотрено в узком и широком смыслах. Учитывая, что закупки являются процедурой, то есть состоят из ряда этапов, последовательно сменяющих друг друга, данное понятие может рассматриваться также в качестве начального этапа закупок, состоящего из отдельных стадий.

Кроме того, были выделены основания сравнения планирования государственных и корпоративных закупок:

- по сроку действия: планы-графики государственных закупок формируются на срок действия нормативных правовых актов о бюджетах разных уровней, план закупок для юридических лиц формируется на один календарный год и не зависит от иных факторов;

- по сроку внесения изменений в планы закупок: по государственной закупке допускается вносить изменения в план-график не позднее чем за один день до размещения в единой информационной системе извещения о закупке, единого требования к внесению изменений в план корпоративной закупки не установлено (по общему правилу не позднее 10 дней до размещения закупки в системе);

- по требованиям к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам: они строго установлены в ст. 19 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ для государственной закупки, при организации корпоративной закупки заказчик устанавливает их самостоятельно;

- для корпоративной закупки, в отличие от государственной, не устанавливаются требования к порядку обоснования начальной (максимальной) цены контракта, нормированию и общественного обсуждения.

Список литературы:

[1] Андреева Л.В. Теория государственных закупок в науке предпринимательского права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. №11 (27). С.73-81.

[2] Степанова Е.Е. Роль принципов гражданского права в регулировании контрактных отношений в сфере публичных закупок // Хозяйство и право. 2022. №8. С.3-11.

[3] Кирпичев А.Е., Кондратьев В.А., Кошелюк Б.Е. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (постатейный). Москва: Проспект, 2019. 942 с.

[4] Никифорова Л. В. Управление государственными закупками на региональном и муниципальном уровнях // Государственная служба. 2010. № 4. С. 53-56.

[5] Шешукова Т.Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику. // Международный бухгалтерский учет. 2018. №21(5) С.520-527.

Spisok literatury:

[1] Andreeva L.V. Teoriya gosudarstvennyh zakupok v nauke predprinimatel'skogo prava [The Theory of Public Procurement in the Science of Business Law] // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA) [Courier of the university named after O. E. Kutafin (MSAL)]. 2016. №11 (27). P.73-81.

[2] Stepanova E.E. Rol' principov grazhdanskogo prava v regulirovanii kontraktnykh otnoshenij v sfere publicznyh zakupok [The Role of Civil Law Principles in Regulating Contractual Relations in Public Procurement] // Hozyajstvo i parvo [Economy and law]. 2022. №8. P.3-11.

[3] Kirpichev A.E., Kondrat'ev V.A., Koshelyuk B.E. O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd: nauchno-prakticheskij kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 5 aprelya 2013 g. № 44-FZ (postatejnyj) [On the Contract System for Procurement of Goods, Works, and Services for State and Municipal Needs: Scientific and Practical Commentary on Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013 (Article-by-Article)]. Moskva: Prospekt [Prospekt], 2019. 942 p.

[4] Nikiforova L. V. Upravlenie gosudarstvennymi zakupkami na regional'nom i municipal'nom urovnyah [Management of public procurement at the regional and municipal levels] // Gosudarstvennaya sluzhba [Public service]. 2010. № 4. P. 53-56.

[5] SHeshukova T.G. Sistema gosudarstvennyh zakupok: ponyatie, vliyanie na ekonomiku [Public Procurement System: Concept and Impact on the Economy]. // Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet [International Accounting]. 2018. №21(5) P.520-527.

