



**ДОМБАЕВ С.С.,**  
проректор Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики», аспирант Института законодательства  
и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации  
salambekdom@gmail.com

## ПЛАН ЗАКУПКИ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКАЗЧИКОВ И ЕГО РОЛЬ В ДОСТИЖЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Аннотация.** План закупки корпоративных заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», является публично размещаемым документом, с которого, в установленных случаях, стартует процесс заключения гражданско-правового договора. В настоящей работе предпринимается попытка выявить цели, которые преследовал законодатель, устанавливая регулирование соответствующего института, дается оценка практической реализации постулируемых целей регулирования, предлагаются пути изменения действующего законодательства о корпоративных закупках в соответствующей части.

**Ключевые слова:** корпоративные закупки, план закупки, конкурентные закупки, договор, эффективность в закупках.

**Для цитирования:** Домбаев С.С. План закупки корпоративных заказчиков и его роль в достижении эффективности закупочной деятельности // Закупки и право. 2025. № 1. С. 89–96. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2025-1-14>.

**SALAMBEK S. DOMBAEV,**  
Vice-Rector of the National Research University Higher School of Economics,  
Ph.D. candidate of the Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation  
salambekdom@gmail.com

## PROCUREMENT PLAN OF CORPORATE CUSTOMERS AND ITS ROLE IN ACHIEVING PROCUREMENT EFFICIENCY

**Annotation.** The procurement plan of corporate customers, whose purchasing activity is subject to Federal Law No. 223, is a publicly posted document from which, in certain cases, the process of concluding a civil contract begins. This paper attempts to identify the goals pursued by the legislator when establishing regulation of the relevant institution, provides an assessment of the practical implementation of the postulated goals of regulation, and suggests ways to change the current legislation on corporate procurement in the relevant part.

**Keywords:** corporate procurement, procurement plan, competitive procurement, agreement, efficiency in procurement.

**For citation:** Salambek S. Dombayev. Procurement plan of corporate customers and its role in achieving procurement efficiency // Procurement and Law. 2025. No. 1. P. 89–96. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2025-1-14>.

### Введение

Правовое регулирование отдельных институтов и норм, корпоративных закупок должно соответствовать целям, установленным законодателем в ст. 1 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

По нашему мнению, ключевой целью регулирования Закона о закупках является обеспечение эффективности закупок корпоративных заказчиков. В упомянутой выше статье нет прямого указания на данную цель, но ее содержание раскрывается *de facto* путем перечисления в норме следующих двух целей: а) создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах,

работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности; б) эффективное использование денежных средств.

Закупку можно считать эффективной, если потребность заказчика в определенных товарах удовлетворяется в полном объеме и в необходимый срок по наилучшему соотношению цены и качества приобретаемого товара, а также с наименьшими издержками, связанными с осуществлением самой закупочной процедуры.

Сразу же обратим внимание, что несмотря на главенство цели эффективности закупок, многие государства посредством регулирования закупочной деятельности публичных заказчиков пытаются также достигать иных целей, носящих социально-экономический характер и, по крайней мере в первом приближении<sup>2</sup>, сужающих границы эффективности закупок. Речь идет, например, о различных мерах поддержки отдельных категорий субъектов (малый и средний бизнес, национальный производитель, социально ориентированные организации и пр.) или поощрения определенного поведения субъектов (снижение объемов вредных выбросов при производстве и т.п.). Такие цели не чужды и нашему законодательству о корпоративных закупках, хотя и не постулируются в качестве таковых в ст. 1 Закона о закупках (например, поддержка субъектов малого и среднего бизнеса или приоритет, предоставляемый отечественному производителю).

По нашему мнению, сомнительным является указание в качестве целей регулирования Закона о закупках прочих явлений, не имеющих в отрыве от обеспечения цели эффективности никакого значения. Например, предотвращение коррупции и иных злоупотреблений, заявленное в качестве одной из целей Закона о закупках, поглощается по большому счету понятием «эффективная закупка». Гласность и прозрачность также не могут быть обозначены в качестве целей регулирования, поскольку являются лишь одной из задач на пути достижения основной цели — эффективности закупок. То же самое касается и расширения возможностей участия в закупках, стимулирования добросовестной конкуренции, также обозначенных Законом о закупках в качестве целей регулирования.

Так, если предположить, что целью регулирования Закона о закупках действительно является расширение возможностей участия различных хозяйствующих субъектов в закупках, то как объяснить наличие широких возможностей заказчиков по установлению собственных правил и оснований закупок у единственного поставщика, в которых возможности участия широкого круга участников сведены к минимуму? Или, например, как коррелируют нормы о возможности не

публиковать информацию о закупках ниже установленного ценового порога в Единой информационной системе (ЕИС) с целями обеспечения прозрачности и гласности закупок, указанных в качестве таковых в ст. 1 Закона о закупке? В обоих случаях очевидны противоречия между регулятивной нормой и постулируемыми в Законе о закупках целями.

Все встает на свои места, если согласиться с тем, что законодатель при создании данных правил на самом деле руководствовался иной целью, а именно эффективностью закупок. В такой логике вполне разумно поступиться задачами обеспечения конкуренции или открытости, когда выгоды от организации конкурентных процедур или публичного раскрытия информации несоизмеримо низки в сравнении с издержками, которые вынужден нести заказчик в связи с организацией таких процедур или публикацией информации (например, заключение договора в случае серьезной аварии или на относительно малую сумму).

Неверное определение целей регулирования значительно повышает риски создания избыточных регулятивных конструкций, необоснованно обременяющих деятельность субъектов регулирования.

Это методологическое отступление, имеющее серьезный потенциал быть предметом отдельного анализа, имеет важное значение в контексте настоящего исследования, в котором предпринимается попытка осмыслить нормативное регулирование такого института корпоративных закупок, как план закупки заказчика, с позиций достижения содержательно корректных, по мнению автора, целей регулирования, а не постулируемых в качестве таковых Законом о закупках.

В результате исследования должны быть даны ответы на следующие вопросы: способствует ли текущее нормативное регулирование плана закупки достижению цели эффективности закупок и, если нет, оправдано ли существование данной институции достижением иных целей регулирования?

### **План закупки как инструмент достижения эффективности закупок**

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона о закупках заказчик размещает в ЕИС план закупки товаров, работ, услуг (далее — план закупки) на срок не менее чем один год. Часть 3 ст. 4 Закона о закупках предусматривает необходимость размещения в ЕИС плана закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств (далее — план закупки инновационной продукции) на срок от пяти до семи лет. Обоснованная критика законодательной конструкции плана закупки инновационной продукции приводится в современной научной литературе<sup>3</sup>, поэтому предлагается вынести рассмотрение указанной институции за рамки настоящего исследования,

<sup>2</sup> Поддерживая, к примеру, участие малого и среднего бизнеса в закупках, государство может сознательно допускать дополнительные издержки, связанные со снижением эффективности самих закупок, однако рассчитывать на их компенсацию посредством растущей предпринимательской активности и связанных с ней социально-экономическими выгодами (рост налоговых поступлений, снижение затрат на социальные выплаты в связи с увеличением занятости).

<sup>3</sup> См.: *Беляева О.А.* Планирование при отсутствии потребности в закупке инновационной, высокотехнологичной продукции и лекарственных средств // Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики). Вып. 29 / отв. ред. С.А. Силин. М., 2023. С. 105–115; *Аганова Е.В., Беляева О.А.* Границы транспарентности публичных закупок: монография. М., 2020. С. 35–41.

хотя, безусловно, гомогенный характер плана закупки и плана закупки инновационной продукции позволяет с некоторой долей уверенности выводить общие закономерности и проблемы в соответствующем правовом регулировании.

В развитие положений Закона о закупках постановлением Правительства Российской Федерации от 17.09.2012 № 932 (далее — Постановление № 932) утверждены правила формирования плана закупок товаров (работ, услуг), а также требования к форме плана закупок товаров (работ, услуг).

Планирование закупок является важнейшей стадией закупочного цикла. На этом этапе заказчик определяет свою потребность в товарах, работах, услугах, проводит первичный анализ соответствующих рынков и определяется со способом осуществления закупок. И если в случае с закупкой у единственного поставщика временные затраты на поиск контрагента не столь критичны, то при выборе конкурентных способов закупок заказчику необходимо дополнительно учитывать временные лаги, связанные с регламентированными сроками реализации таких процедур, составляющие на практике от одного до двух месяцев с момента публикации извещения о закупке и до момента заключения договора.

В таких условиях качественное планирование заказчиком своих потребностей с учетом обозначенных выше временных затрат позволяет иметь вариативность в выборе способов закупки и принципиальной возможности использовать те из них, которые способны обеспечить конкуренцию, а соответственно, и более эффективный результат закупок.

План закупки в данном контексте может выполнять информационную роль, оповещая потенциальных контрагентов заказчика о его потребностях и позволяя подготовиться к участию в проводимых закупках. Немаловажной характеристикой плана закупки является публичный характер содержащихся в нем сведений, что в свою очередь обеспечивает возможности контроля со стороны широкого круга акторов (от государственных органов до общественных институтов) за эффективностью закупочной деятельности заказчика.

К сожалению, законодательство не раскрывает цели существования данного института, поэтому мы можем лишь косвенно утверждать, толкуя системно нормы закона, что публичное размещение плана закупки является первым этапом на пути обеспечения информационной открытости закупок (п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках), что следует из названия упомянутой выше ст. 4 Закона о закупках. Публикация в ЕИС плана закупки дает информацию рынку (потенциальным поставщикам) о потребности того или иного заказчика в товарах, позволяет поставщикам заранее оценить эту потребность и подготовиться к участию в соответствующей закупке.

Следуя логике законодателя, поставщик, желающий принять участие в закупке заказчика, начинает изучать опубликованный им в ЕИС план закупки. Для принятия взвешенного решения об участии в закупке информация, содержащаяся в плане закупок, должна отвечать **одновременно** нескольким критериям.

Во-первых, такая информация должна содержать достаточным образом сформулированные условия будущего договора, по которому будут взаимодействовать обе стороны в рамках его исполнения.

Во-вторых, опубликованный в ЕИС план закупки должен обладать свойствами относительной надежности и прогнозируемости для потенциальных участников закупок. Это означает, что закупка, будучи внесенной в план, должна обязывать заказчика по крайней мере предпринимать дальнейшие шаги по ее осуществлению (будь то публикация извещения и документации конкурентной закупки или заключение договора на неконкурентной основе).

Постановлением № 932 предусмотрены сведения, которые должны быть отражены в плане закупок. Если посмотреть на структуру плана, а лучше — на общепринятую практику его составления и размещения в ЕИС различными заказчиками, то не составит труда сделать вывод, что сведения, содержащиеся в плане закупок, дают представление лишь о некоторых контурах потребности заказчика, что является достаточным для ее уяснения потенциальным поставщиком, но не для принятия последним решения о возможности участия в закупке. Даже минимально необходимые требования, предъявляемые к закупаемым товарам (работам, услугам), включая функциональные, технические, качественные и эксплуатационные характеристики предмета договора, позволяющие идентифицировать предмет будущего договора, указываются заказчиком *при необходимости*. Вполне очевидно, что оптимально необходимые или точные требования к закупаемым товарам (работам, услугам), иные важные для поставщика условия будущего договора (например, порядок оплаты, условия ответственности и пр.) на этапе размещения плана закупок в ЕИС будут недоступны для ознакомления участникам рынка, а станут известны только после размещения в ЕИС извещения или документации о *конкретной* закупке. Последнее обстоятельство имеет существенное значение в контексте нашего исследования.

Норма ч. 5.1 ст. 3 Закона о закупках прямо устанавливает, что договоры на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг заключаются заказчиком по результатам закупок, осуществляемых в соответствии с планом закупки (если сведения о таких закупках в обязательном порядке подлежат включению в план закупки согласно принятому в соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона о закупках порядку формирования этого плана), размещенным в ЕИС (если информация о таких закупках подлежит размещению в ЕИС в соответствии с Законом о закупках), за исключением случаев возникновения потребности в закупке вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, при необходимости срочного медицинского вмешательства, а также для предотвращения угрозы возникновения указанных ситуаций.

С учетом исключений, установленных процитированной выше нормой, обязанность заказчика включать сведения в план закупки касается лишь: 1) открытых конкурентных закупок вне зависимости от суммы

такой закупки; 2) закупок, превышающих ценовой порог, установленный в п. 1 ч. 15 ст. 4 Закона о закупках<sup>4</sup>.

Технический аспект размещения открытых конкурентных закупок в ЕИС на сегодняшний день предполагает принципиальную невозможность указанных действий без предварительного отражения информации о таких закупках в размещенном в ЕИС плане закупки. Иными словами, без привязки к плану закупки невозможно опубликовать документацию или извещение о конкурентной закупке и, соответственно, заключить договор в установленном порядке. В связи с этим в штате практически каждого заказчика имеются специалисты (или целые структурные подразделения), отвечающие за составление и размещение в ЕИС планов закупки (и многочисленных изменений к нему)<sup>5</sup>. Учитывая ограниченный объем информации об условиях будущего договора, отражаемый в плане закупки, и достаточный объем таковой, содержащейся в документации или извещении о закупке, вполне очевидно, что публикация в ЕИС документации (извещения) о конкурентной закупке содержательно делает бессмысленным предварительную публикацию плана закупки. План закупки в таком случае выступает лишь в качестве **обязательной** процедуры, которую заказчику необходимо формально соблюсти. Временной разрыв между публикацией в ЕИС плана закупки и публикацией на его основании конкурентной закупки с целью дать дополнительное время потенциальному участнику для оценки своего участия в закупке также не может рассматриваться в качестве обоснования необходимости плана закупки, поскольку тех же целей можно добиться, установив более продолжительный срок подачи заявок для участия в самой закупке.

В такой ситуации следует констатировать, что наиболее полным образом цель информационного оповещения участников рынка о потребности того или иного заказчика раскрывается на этапе публикации в ЕИС документации или извещения о конкурентной закупке<sup>6</sup>.

Что же касается обязательного включения в план закупки закупок, превышающих установленный законом ценовой порог (чаще всего это закупки у единственного поставщика), то на практике такие случаи сводятся к тем ситуациям, при которых либо закупка осуществляется на безальтернативных рынках, где отсутствует конкуренция, либо принципиальная договоренность с поставщиком уже достигнута, а план заку-

пок опять же является лишь формальностью, которую необходимо соблюсти перед подписанием договора. Нередко такие договоры заключаются либо в день размещения плана закупки в ЕИС, либо в сравнительно небольшом промежутке времени после такого размещения.

В контексте рассматриваемого вопроса важно также отметить, что в плане закупки может находиться информация о потребности заказчика, которую он вправе в любой момент изменить или вовсе отменить. Правило таково: договор в результате осуществления закупки, информация о которой подлежит отражению в плане закупки, заключается только после внесения информации о закупке в план закупки, однако не всякая закупка, внесенная в план закупки, заканчивается заключением договора или шагами заказчика по инициации процедуры его заключения. Поэтому неудивительно, что в планы закупки многих заказчиков вносятся десятки изменений в течение календарного года. Несмотря на то что некоторые авторы рекомендуют воздерживаться от подобной практики<sup>7</sup>, законодательного запрета на подобного рода манипуляции с планом закупки не существует.

В этом нет ничего предосудительного, поскольку финансово-хозяйственная жизнь корпоративных заказчиков редко поддается детальному планированию на длительный промежуток времени в силу различных как объективных (например, изменчивость и непредсказуемость рынков), так и субъективных обстоятельств (сложная внутренняя организация, изменение приоритетов развития). Поэтому предоставленная законодателем возможность корректировать план закупки сообразно изменяющимся условиям хозяйствования представляется вполне оправданной.

С учетом изложенного можно констатировать, что план закупки в его текущем варианте нормативного закрепления не является надежным инструментом, с помощью которого участники рынка могли бы составить достоверное представление о потребностях того или иного заказчика и соответственно оценить возможность своего участия в закупках, опираясь на данные плана закупки. К этой цели текущее регулирование сферы корпоративных закупок подходит наиболее близко в момент, когда заказчики размещают в ЕИС документацию или извещение о конкурентной закупке. План закупки в этом отношении является содержательно неинформативным, но технически и юридически<sup>8</sup> обязательным препятствием, увеличивая временные и финансовые затраты заказчиков на администрирование процессов, связанных с его ведением.

В ситуации, когда тот или иной инструмент регулирования негативным образом влияет на ключевую целевую характеристику системы корпоративных закупок — эффективность расходования средств, им-

<sup>4</sup> Очевидно, что большой массив закупок (чаще всего это закупки у единственного поставщика), не превышающих указанный ценовой порог, недоступен третьим лицам, что в совокупности с отсутствием прямого запрета на искусственное дробление закупок серьезно снижает потенциал транспарентности закупочной деятельности заказчиков.

<sup>5</sup> В соответствии с отчетом Министерства финансов РФ за 2021 г. в ЕИС было размещено более 34 тыс. планов закупки, содержащих совокупно более 1,8 млн позиций. Отчет доступен на официальном сайте Министерства финансов РФ. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/>.

<sup>6</sup> Несмотря на то, что и размещенная в ЕИС закупка (документация или извещение) до момента окончания срока подачи заявок может быть отменена заказчиком без необходимости какого-либо обоснования.

<sup>7</sup> См.: Байрашев В.Р. Типичные вопросы планирования закупок по Закону № 223-ФЗ // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. 2020. № 2. С. 60–69.

<sup>8</sup> За несвоевременное размещение или неразмещение плана закупки в ЕИС заказчик или должностные лица несут административную ответственность, установленную ст. 7.32.3 КоАП РФ.

плементация такого инструмента должна быть обоснована достижением цели более высокой эффективности или иными целями социально-экономического характера (поддержка малого и среднего бизнеса, социально ориентированных организаций, поддержка национального производителя, экологическая повестка и пр.).

Как было пояснено выше, план закупки является совершенно излишним, если заказчик принял решение заключать договор с помощью конкурентных способов закупки. Однако в контексте обязанности заказчика отражать в плане закупки информацию о закупках, осуществляемых неконкурентным путем (преимущественно у единственного поставщика), можно разглядеть желание законодателя вывести из тени такие закупки, дать им публичную огласку с тем, чтобы в случае заинтересованности участников рынка заставить заказчика изменить способ закупки на более эффективный, т.е. конкурентный.

По нашему мнению, с позиции текущей модели регулирования корпоративных закупок указанная цель является практически недостижимой.

Ключевой причиной этому является наличие широких дискретных возможностей заказчика в определении оснований и порядка осуществления неконкурентных закупок. В соответствии со ст. 3.6 Закона о закупках заказчик в своем положении о закупках устанавливает порядок их подготовки, осуществления и исчерпывающий перечень оснований осуществления закупок у единственного поставщика. Какие-либо ограничения для заказчиков в этом направлении на законодательном уровне отсутствуют, поэтому в рамках всей системы корпоративного заказа разнообразие оснований для заключения договора с единственным поставщиком определяется количеством заказчиков и их инициативностью.

Наличие в плане закупки информации о планировании заказчиком заключения договора с единственным поставщиком, в случае заинтересованности потенциального поставщика в участии в такой закупке, предполагает следующий алгоритм действий со стороны последнего.

Во-первых, необходимо изучить положение о закупках конкретного заказчика на предмет выявления оснований для заключения договора с единственным поставщиком в конкретной закупке. Здесь сразу возникают трудности, поскольку форма размещаемого в ЕИС плана закупки (в соответствии с Постановлением № 932) не предполагает конкретизации пункта положения о закупках заказчика, в соответствии с которым заказчик определяет способ закупки.

Во-вторых, допустим, что потенциальный поставщик определил достоверное основание для заключения прямого договора. Если такой пункт положения имеется и заказчик действует в соответствии с ним, то изменение способа закупки на конкурентный по запросу от альтернативного поставщика остается в полной власти заказчика и зависит исключительно от него. Единственной возможностью изменить ситуацию является оспаривание норм положения о закупках. Такой способ защиты интересов имеет место

на практике<sup>9</sup>, однако критикуется современными учеными<sup>10</sup>. Отметим также, что применительно к конкретной закупке у единственного поставщика, нашедшей отражение в плане закупки, такая мера может не иметь практического эффекта. К моменту, когда контрольный орган в сфере закупок или суд будет рассматривать спор, договор с единственным поставщиком может быть уже заключен (нет никаких запретов заключать такой договор в дату размещения плана закупки в ЕИС). Оспорить действительность такого договора будет крайне затруднительно, поскольку в таком случае будут затронуты интересы стороны договора, действовавшей добросовестно и опиравшейся на нормы размещенного публично положения о закупках, в котором вопрос оснований заключения договора регулируется в силу прямого указания Закона о закупках (ст. 3.6). Текущая судебная практика обязывает заказчика исполнять свои обязательства по оплате принятых товаров, работ, услуг даже при отсутствии заключенного договора (не говоря уже о соблюдении процедуры заключения договора). Так, в обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020)<sup>11</sup> указано, что положения Закона о закупках возлагают именно на заказчика обязанности по соблюдению закупочной деятельности, а последствия нарушения указанной процедуры не должны лишать исполнителя по договору права на получение платы за выполненные работы (п. 34).

Таким образом, до тех пор пока законодатель не изменит свой подход к регулированию закупок у единственного поставщика и не очертит корпоративному заказчику пределы такого регулирования, никакая информация, содержащаяся в плане закупки, не сможет обеспечить изменение способа закупки в интересах альтернативных поставщиков. Нельзя также забывать, что план закупки не является надежным источником информации о реальных потребностях заказчика в товарах, работах, услугах и закупка у единственного поставщика, внесенная в план закупки, не обязывает заказчика осуществлять действия по заключению договора с кем-либо. С учетом данных обстоятельств оспаривание действий заказчика по установлению неконкурентного способа закупки в плане закупки несет в себе слишком высокие транзакционные издержки для альтернативного поставщика без каких-либо гарантий достижения результата — смены заказчиком способа закупки на конкурентный.

Вместе с тем важно отметить, что придание публичного характера сведениям о закупках, обладающих низким потенциалом эффективности (такие как закупки у единственного поставщика), является важнейшей и необходимой мерой на пути раскрытия этого потенциала. Вопрос лишь в том, верные ли

<sup>9</sup> См., например: определение Верховного суда РФ от 16.09.2021 № 306-ЭС21-13429.

<sup>10</sup> *Беляева О.А.* Оспаривание случая неконкурентной закупки в положении о закупке муниципального автономного учреждения // Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики). Вып. 28 / отв. ред. В.М. Жуйков. М., 2021. С. 89–97.

<sup>11</sup> Утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 22.07.2020.

инструменты выбраны законодателем в качестве решения этой задачи. Попытки *ex ante* с помощью плана закупки предупредить чрезмерное использование заказчиками неконкурентных способов закупок при текущих правилах ведения этого документа, как было показано выше, не имеют практических перспектив. Фокус контроля необходимо смещать на документ, в котором содержатся закупочные правила заказчика, — положение о закупках. С точки же зрения *ex post* текущее регулирование позволяет обеспечить публичность сведений о закупках у единственного поставщика, обязывая заказчиков размещать в ЕИС сведения о заключенных договорах.

### **План закупки как инструмент достижения иных целей социально-экономического характера**

Как было отмечено во введении, любые нормы регулирования сферы публичных закупок должны быть направлены прежде всего на достижение главной цели регулирования — эффективности закупок. Если та или иная норма не оправдывает этой цели, то смысл ее существования может заключаться в попытке законодателя достичь иных целей, носящих вторичный по отношению к эффективности характер.

В предыдущем разделе было показано, что издержки корпоративных заказчиков по формированию и ведению плана закупки (увеличение временных трат на осуществление закупки, необходимость поддержания штата работников, ответственных за его ведение) не могут быть покрыты какими-либо выгодами, связанными с достижением более высокой эффективности закупок. Однако в контуре Закона о закупках плану закупки отводится еще одна роль.

Ведущаяся в последние годы массовая кампания по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства (далее — субъекты МСП) прямым образом коснулась и сферы публичных закупок. Целые блоки правовых норм, нашедшие свое отражение как в Законе о закупках, так и в подзаконных нормативных актах, формируют особые, специфические правила осуществления закупок с участием субъектов МСП.

С момента принятия постановления Правительства Российской Федерации от 11.12.2014 № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Постановление № 1352) у ряда заказчиков появилась обязанность осуществления закупок у субъектов МСП в нормативно установленном объеме. На сегодняшний день все заказчики обязаны заключать договоры с субъектами МСП на сумму, составляющую не менее чем 25% совокупного стоимостного объема заключенных ими договоров в календарном году. При этом совокупная стоимость договоров, заключенных в результате осуществления закупок, участниками которых могут являться только субъекты МСП, должна составлять не менее 20% от совокупного объема договоров, заключенных заказчиком в календарном году.

Причем за нарушение заказчиком указанных требований Законом о закупках предусмотрена санкция,

выражающаяся в переводе режима закупок заказчика, с некоторыми изъятиями, на рельсы законодательства о контрактной системе (ч. 8.1 ст. 3 Закона о закупках).

Следует отметить, что сама по себе эта норма имела серьезное стимулирующее воздействие на заказчиков, для которых перспектива перехода на более строгий режим закупок, осуществляемых в соответствии с правилами контрактной системы, играла решающую роль в выполнении требований по объему закупок у МСП.

Неизвестно, имели ли место на практике случаи, когда заказчик, нарушивший требования по выполнению процента закупок у МСП, переходил в режим осуществления закупок в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», однако законодателем было решено дополнительно подстраховать заказчиков в этом направлении силами АО «Корпорация “МСП”» (далее — Корпорация МСП) и органов исполнительной власти субъектов РФ, которым было поручено оценивать планы закупки и проекты таких планов на предмет соответствия требованиям по выполнению годового объема закупок у субъектов МСП (оценка соответствия и мониторинг соответствия).

В случае если объемы закупок у субъектов МСП в действующей редакции плана закупок заказчика (с учетом вносимых в него изменений) не соответствуют установленным в Постановлении № 1352 пороговым значениям, Корпорация МСП или орган исполнительной власти путем выдачи отрицательных заключений могут исключить возможность размещения плана закупок в ЕИС или возможность его реализации, фактически останавливая закупочные процессы заказчика.

Учитывая отмеченную выше содержательную аморфность плана закупки, само предположение о возможности установления сколько-нибудь эффективного контроля за соблюдением объемов закупок у субъектов МСП на этапе планирования закупок заказчиков является совершенно иллюзорным.

Спрашивается, каким образом Корпорация МСП или орган исполнительной власти, находясь в маршруте согласования планов закупок в ЕИС, могут гарантировать соблюдение заказчиком предусмотренных Постановлением № 1352 требований по объему закупок у субъектов МСП или предупредить возможные нарушения таких требований, если:

1) установленные пороговые значения объема закупок у субъектов МСП рассчитываются с учетом всех договоров, заключенных заказчиком в течение года, включая те, что не были включены в план закупок;

2) для целей расчета пороговых значений объема закупок у субъектов МСП предусмотрено более 30 исключений (п. 7 положения, утвержденного Постановлением № 1352), носящих весьма абстрактный характер и не коррелирующих с формой размещаемого в ЕИС плана закупок;

3) заказчик вправе включить в план закупок сведения о закупках, планируемых к осуществлению в текущем году, исключительно с целью поддержания

требуемых пороговых значений объема закупок у субъектов МСП без обязанности довести такие закупки до заключения договора;

4) в целях расчета годового объема закупок у субъектов МСП учитывается стоимостный объем оплаты в текущем году с учетом объема оплаты в текущем году договоров, срок исполнения которых превышает один календарный год, в том числе заключенных в предыдущие периоды.

Каждый заказчик, который сталкивался с подготовкой ежегодного отчета о закупках у субъектов МСП, знает, насколько сложна процедура сведения данных и показателей, входящих в отчет. Наличие дополнительных контролеров в процессе размещения плана закупок в ЕИС никак не облегчает поставленную государством перед заказчиком задачу по выполнению объемов закупок у субъектов МСП. Заказчик вынужден вести методичный внутренний учет своих закупок, поскольку он, и только он, несет ответственность за невыполнение установленных показателей.

Появление в законодательстве соответствующих процедур оценки соответствия и мониторинга соответствия планов (проектов) закупок не создало дополнительных выгод в достижении постулируемых государством задач в области поддержки субъектов МСП.

Напротив, помимо видимых прямых издержек, выраженных в необходимости поддерживать штат специалистов как на стороне заказчика, так и на стороне контролеров, излишняя бюрократизация процесса согласования и контроля плана закупки в ЕИС кроет в себе гораздо более существенные не прямые издержки, связанные с затягиванием сроков осуществления закупок, манипулированием сведениями, вносимыми в план закупки, либо вовсе попытками заказчиков использовать любую разрешенную возможность для вывода своей закупочной деятельности за периметр ЕИС, ослабляя тем самым начала информационной открытости и конкуренции в системе корпоративных закупок.

## Выводы

Подводя краткие итоги, не будет преувеличением сказать, что идея построения единой и открытой информационной системы, которая бы аккумулировала сведения о закупках, явилась знаковой и прорывной для отечественной системы публичного заказа. Придание прозрачности государственному и корпоративным закупкам является обязательным шагом на пути достижения конкуренции и экономической эффективности закупок.

Заложенная в архитектуру ЕИС модель отражения заказчиками всего жизненного цикла закупки, начинающегося с включения ее в план закупки и заканчивающегося размещением документов об исполнении договора, представлялась блестящей задумкой, однако осталась таковой только на идейном уровне.

План закупки в его текущем нормативно-правовом закреплении не служит инструментом достижения эффективности закупок, что является ключевой целью государственного регулирования сферы корпоративных закупок. Обязанность заказчиков составлять

и публично размещать данный документ не приводит к созданию условий для повышения конкуренции в закупках. Наоборот, в случае с *конкурентными закупками* план закупки увеличивает временные и финансовые издержки заказчика на осуществление закупки, что снижает их совокупную эффективность.

Необходимость предварительного публичного раскрытия *неконкурентных закупок* путем отражения их в плане закупки также не способствует достижению эффективности, под которой в данном случае понимается возможность изменения способа закупки на более эффективный (при прочих равных) — конкурентный — с помощью механизмов внешнего контроля. Без корректировки регулирования сферы неконкурентных закупок, обозначения границ нормотворчества заказчиков и аудита их положений о закупках на предмет необоснованного расширения сферы применения неконкурентных способов закупки попытки приблизить цель эффективности не будут иметь перспектив. Публичность и открытость сведений о неконкурентных закупках обеспечивается обязательным размещением в ЕИС сведений о заключенных договорах и их исполнении, что делает излишним составление и размещение в ЕИС еще и плана закупки.

Наконец, Закон о закупках наделяет план закупки важной ролью в достижении целей поддержки субъектов МСП, следствием чего в законодательстве явились отдельные процедуры оценки соответствия и мониторинга соответствия планов закупки, осуществляемые Корпорацией МСП. Однако следует констатировать, что с учетом текущего правового регулирования обеспечение надлежащего контроля за обязательным объемом закупок у субъектов МСП с помощью плана закупки является невыполнимой задачей ввиду отмеченной выше особенности плана закупки, содержащего сведения не обо всех закупках заказчика, а также особенностей самого расчета обязательного объема закупок у субъектов МСП, имеющего весьма косвенное отношение к данным плана закупки.

В современной практике закупочной деятельности необходимость составления и размещения заказчиками в ЕИС плана закупки не может быть оправдана достижением каких-либо целей государственного регулирования. Для поставщиков план закупки не является надежным источником информации о потребностях заказчика. Для последнего же его обязательное ведение несет в себе больше издержек, чем выгод.

Весьма показательна ситуация, сложившаяся в системе корпоративных закупок во второй половине 2022 г. после принятия постановления Правительства РФ от 06.08.2022 № 301 «Об основаниях неразмещения в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд сведений о закупках товаров, работ, услуг, информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми заключены договоры» (далее — Постановление № 301). Корпоративные заказчики, которые попали в соответствии с положениями Постановления № 301 под санкции недружественных государств, фактически перестали

размещать в ЕИС информацию о своих закупках. Новелла коснулась и правил размещения плана закупки. Несмотря на это обстоятельство, многие электронные торговые площадки перестроили свой функционал и предложили заказчикам сервис, позволяющий в закрытом режиме осуществлять закупки, минуя ЕИС, включая возможность проведения таких процедур, в которых обеспечивается квазиконкуренция между участниками.

Представляется, что опыт осуществления закупок в таких условиях должен быть по крайней мере изучен на предмет некоторых регулятивных послаблений и отказа или кардинального пересмотра тех инструментов, которые в результате ревизии доказали свою неэффективность. План закупки корпоративных заказчиков — один из таких инструментов.

### Список литературы

1. Агапова Е.В., Беляева О.А. Границы прозрачности публичных закупок: монография. М., 2020.
2. Байрашев В.Р. Типичные вопросы планирования закупок по Закону № 223-ФЗ // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. 2020. № 2. С. 60–69.
3. Беляева О.А. Оспаривание случая неконкурентной закупки в положении о закупке муниципального автономного учреждения // Комментарий практики рассмо-

трения экономических споров (судебно-арбитражной практики). Вып. 28 / отв. ред. В.М. Жуйков. М., 2021. С. 89–97.

4. Беляева О.А. Планирование при отсутствии потребности в закупке инновационной, высокотехнологичной продукции и лекарственных средств // Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики). Вып. 29 / отв. ред. С.А. Синицын. М., 2023. С. 105–115.

### References

1. Agapova E.V., Belyaeva O.A. The boundaries of transparency in public procurement: monograph. Moscow, 2020.
2. Bayrasheva V.R. Typical issues of procurement planning under Law No. 223-FZ // PROGOSZAKAZ.RF. 2020. No. P. 60–69.
3. Belyaeva O.A. Challenging the case of non-competitive procurement in the regulation on procurement of a municipal autonomous institution // Commentary on the practice of considering economic disputes (judicial arbitration practice). Issue 28 / ed. by V.M. Zhuikov, Moscow, 2021. P. 89–97.
4. Belyaeva O.A. Planning in the absence of a need for the purchase of innovative, high-tech products and medicines // Commentary on the practice of economic dispute resolution (judicial arbitration practice). Issue 29 / ed. by S.A. Sinitsyn. Moscow, 2023. P. 105–115.