

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ КАК ОДИН ИЗ ИНСТИТУТОВ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ¹

ГУЦЕЛЮК ЕЛЕНА ФЕДОРОВНА,

кандидат экономических наук, доцент,
Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону,
e-mail: efgutseluk@sfedu.ru

В статье показана роль государственных закупок в формировании новой экономической политики. Обосновано, что рынок государственных закупок является источником инвестиций в экономику. Проанализирована роль отдельных запретов и ограничений на политику импортозамещения. Применение национального режима для ограничения товарооборота иностранной продукции использовалось еще в XIX в. и активно используется в современной промышленной политике, особенно при закупке товаров за счет государственных и муниципальных бюджетов. В связи с этим в статье выделены некоторые проблемы и вопросы, которые возникают у государственных и муниципальных заказчиков при определении поставщика, в случае если установлен запрет или ограничение на закупку иностранной продукции. А именно обозначена проблема определения страны происхождения товаров, особенно когда нормативный акт не содержит указание на какой-либо документ. На примере закупки отдельных медицинских изделий высказаны опасения, что некоторые ограничения на закупку иностранной продукции могут привести к созданию искусственной монополии на рынке, что в свою очередь может привести к снижению качества закупаемых товаров. В статье приведены нормативно-правовые акты, принятые в рамках национального режима по данным на декабрь 2017 г.

Ключевые слова: контрактная система; новая промышленная политика; определение поставщика; импортозамещение; запреты и ограничения при закупке товаров, работ, услуг; государственные закупки; национальный режим.

PUBLIC PROCUREMENT AS ONE OF THE INSTITUTIONS OF FORMATION OF NEW INDUSTRIAL POLICY

ELENA F. GUTSELYUK,

Candidate of Economic Sciences (PhD),
Associate Professor of the Department "Economic Theory",
Southern Federal University, Rostov-on-Don,
e-mail: efgutseluk@sfedu.ru

The article shows the role of public procurement in the formation of the new economic policy. It is proved that the public procurement market is a source of investment in the economy. Analyzed the role of certain prohibitions and restrictions on a policy of import substitution. The application of national treatment to limit the turnover of foreign products was used in the 19th century and is widely used in modern industrial policy, especially in the procurement of goods through the state and municipal budgets. In this regard, the article

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке гранта РГНФ № 16-02-00469 «Институты реализации новой промышленной политики».

highlights some issues and questions that arise in state and municipal customers in the provider definition, if a ban or restriction on the purchase of foreign products. Namely, denotes the problem of determining the country of origin of goods, especially when a normative act does not contain reference to any document. For example, procurement of certain medical devices expressed concerns that certain restrictions on the purchase of foreign products can lead to the creation of artificial monopoly in the market, which in turn can lead to lower quality of goods. This article uses the normative legal acts adopted within the framework of national treatment as of December 2017.

Keywords: contract system; new industrial policy; import substitution; prohibitions and restrictions in procurement; procurement; national treatment.

JEL: H57, F51.

Место и роль государственных закупок в формировании новой промышленной политики

Промышленная политика является частью экономической политики государства. В научной литературе даются различные ее понятия, но для определения места и роли государственных закупок в ее формировании ближе всего определение, данное профессором А. Е. Шаститко: «Промышленная политика – последовательность мер со стороны государства, направленных на развитие той или иной сферы экономики посредством обеспечения наделенности соответствующих субъектов ресурсами в целях стимулирования экономического роста» (Шаститко, 2014, с. 206). Современный этап развития промышленной политики, который и принято называть новым, многими экономистами ассоциируется с принятием федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ (далее Закон 488-ФЗ) (Васькина, 2017, с. 34). В Законе 488-ФЗ под «промышленной политикой понимается комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции»².

Одним из экономических инструментов, способствующих развитию производства, повышению конкурентоспособности продукции является увеличение совокупного спроса через конкурентные способы отбора поставщиков. Кроме того, сложная геополитическая обстановка в мире и негативное политическое и экономическое отношение к России со стороны многих развитых стран обусловило в новой промышленной политике проведение стратегии импортозамещения (Белокрылова, 2014, с. 6). Мощным источником инвестиций в экономику, институтом, способствующим росту совокупного спроса на продукцию, в том числе и на инновационную, являются государственные закупки.

Таблица 1

Объем рынка государственных закупок 2014-2017 гг.

	2014	2015	2016	11 мес. 2017
Сумма заключенных контрактов (млрд руб.)	5490,8	5473,3	5406,4	5550,1

Источник: составлено автором по

<http://www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>

Как показывают данные, представленные в табл. 1 объем инвестиций в экономику через заключение государственных и муниципальных контрактов не только не снижается, а растет. Так, по данным за 11 месяцев 2017 г. рост уже составил 2,6%, в то время, как в 2016 г. было снижение на 1,3%. А если к этим расходам прибавить еще

² См: Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ ст. 3 // *Российская газета*, 12.01.2015.

и бюджетные средства, которые привлекаются и для иных закупок, не оформляемых контрактами, то объем таких закупок в среднем увеличится не менее чем на 10% к объему контрактов, заключаемых в ЕИС. В итоге в среднем размер госзаказа составляет 7,5–8 трлн руб. без учета Гособоронзаказа (*Анчишкина, 2017, с. 97*).

Таким образом, государство, являясь крупным заказчиком, через государственные закупки играет важную роль в формировании новой промышленной политики. Так, при формировании промышленной политики госзакупки способны решать следующие задачи:

- создание конкурентных условий осуществления деятельности в сфере промышленности;
- стимулирование субъектов хозяйственной деятельности, в том числе и в освоении инноваций;
- обеспечение обороны страны и безопасности государства;
- обеспечение занятости населения, не только через увеличение совокупного спроса, спроса на отечественную продукцию, но и посредством предоставления преференций организациям инвалидов, субъектам малого предпринимательства и социально-ориентированным организациям.

Сопоставление объема государственных закупок и уровня ВВП позволяет оценить, на какое количество продукции государство предъявляет спрос в экономике. В среднем, в период с 2011 по 2015 гг. отношение объема государственных закупок к ВВП России составило 8,7% (*Аверкиева, 2006, с. 123*).

Изменение стратегии экономического развития с экспортоориентации на импортозамещение (*Белокрылова, 2014, с. 7*) обуславливает необходимость создания соответствующей институциональной среды.

Национальный режим государственных закупок как институт политики импортозамещения

В отечественной литературе существуют различные по емкости определения понятия «импортозамещения». Анализ и систематизация различных точек зрения современных ученых позволяет выделить несколько основных научных подходов к трактовке экономического понятия «импортозамещение». Первый научный подход рассматривает импортозамещение как регулируемый процесс, в результате которого происходит уменьшение или поэтапная замена импортной продукции отечественными аналогами (*Аниммица, Аниммица и Глумов, 2015, с. 163*). Второй научный подход трактует импортозамещение с более широких функциональных позиций, т.е. импортозамещение трактуется как определенный тип экономической стратегии и политики государства, направленных на замену импорта товаров товарами национального производства. Именно в рамках этого подхода мы и предлагаем рассматривать запреты и ограничения при закупке товаров иностранного производства для государственных и муниципальных нужд.

Ориентация на импортозамещение в сфере госзакупок потребовала создания новых формальных институтов и введения в действие косвенных мер, комплементарных к прямым запретам – самоналоженному продовольственному эмбарго (*Белокрылова, 2016, с. 31*).

Подобные меры в России применялись издавна. Например, Александр II еще в 1860 г. своим Указом определил, что государственные закупки иностранных товаров были возможны только тогда, когда продукцию нельзя было приобрести у российских производителей. Более того, в 1866 г. Александр II ужесточил требования, установив возможность осуществления всех закупок для нужд Казны только внутри государства (*Игнатенкова, 2017, с. 142*).

По общему правилу при осуществлении заказчиками закупок к товарам, происходящим из иностранного государства или группы иностранных государств,

работам, услугам, соответственно выполняемым, оказываемым иностранными лицами, применяется национальный режим на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответственно выполняемыми, оказываемыми российскими лицами³. Но в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка нашей страны, развития национальной экономики, а также поддержки отечественных товаропроизводителей Правительством РФ могут устанавливаться как запреты на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, так и ограничения допуска указанных товаров, работ, услуг для целей осуществления государственных, муниципальных закупок. Запреты действуют в отношении товаров, закупаемых для нужд обороны страны и безопасности государства, продукции машиностроения, легкой промышленности, программного обеспечения, мебели. С этой целью приняты следующие нормативно-правовые акты:

- Постановление Правительства РФ от 14 января 2017 г. № 9 «Об установлении запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства»;
- Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд» (в ред. Постановления Правительства РФ от 17.02.2016 № 108);
- Постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. № 656 Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в ред. Постановлений Правительства РФ от 31.01.2015 № 84, от 09.06.2016 № 513, от 13.10.17 № 1246);
- Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2015 г. № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранного государства, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. Постановления Правительства РФ от 20.12.17 № 1594);
- Постановление Правительства РФ от 05.09.17 г. № 1072 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров мебельной и деревообрабатывающей промышленности, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Все выше перечисленные нормативные акты предусматривают практически полный запрет на поставку товаров иностранного происхождения, за исключением товаров, произведенных в странах Евразийского экономического союза (далее ЕАЭС), т.е. кроме России, еще в Республиках Беларусь, Казахстан, Киргизия и Армения. Почему практически, потому что, во-первых, в каждом из них есть свой перечень конкретных товаров, работ, услуг, на которые распространяется запрет, а во-вторых, необходимые товары, работы, услуги производятся на территории ЕАЭС. Трудность в том, что ни один из нормативно-правовых актов не объясняют:

- как понять производятся ли закупаемые товары, работы, услуги на территории других стран ЕАЭС;
- как определить, и главное, доказать, что производство необходимых товаров, работ, услуг на территории других стран ЕАЭС отсутствует.

³ См. ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // *Российская газета*, 12.04.2013.

Устанавливая запреты на допуск иностранных товаров, государство таким образом ограничивает их оборот на рынке государственных и муниципальных закупок, считая необходимым поддержать отечественного производителя. Вместе с тем этот механизм носит ярко выраженный административный характер и не оказывает реальной поддержки реальному бизнесу.

К недостаткам реализуемых институтов импортозамещения в контексте новой промышленной политики можно отнести следующие:

- искусственное ограничение государством конкуренции на отдельных товарных рынках может способствовать снижению качества поставляемой продукции по завышенным ценам;
- бессистемность в принятии Правительством РФ актов в сфере импортозамещения;
- отсутствие механизма формирования перечней иностранной продукции, закупки которой запрещены;
- отсутствие в ряде постановлений перечня документов, подтверждающих соответствие предлагаемой продукции установленным запретам (табл. 2).

Таблица 2

Документы, предоставляющие в качестве подтверждения страны происхождения товара

Продукция, на которую установлен запрет, (НПА)	Документ, который должен предоставить участник закупки в составе заявки
Товары для нужд обороны страны и безопасности государства (Постановление Правительства РФ от 14.01.2017 г. № 9)	Не установлен
Товары легкой промышленности (Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 791)	Не установлен
Товары машиностроения (Постановление Правительства Р.Ф. от 14 июля 2014 г. № 656)	1. Копия специального инвестиционного контракта, заверенная руководителем организации; 2. Сертификат СТ-1; 3. Акт экспертизы ТПП о соответствии транспорта критериям локализации производства на российской территории
Программное обеспечение (Постановление Правительства РФ от 16.11.15 г. № 1236)	Не установлен
Товары мебельной и деревообрабатывающей промышленности (Постановление Правительства РФ от 05.09.17 г. № 1072)	1. Копия специального инвестиционного контракта, заверенная руководителем организации; 2. Акт экспертизы, выдаваемый Торгово-промышленной палатой Российской Федерации; 3. Сертификат о происхождении товара (продукции), выдаваемый уполномоченным органом (организацией) государства-участника Соглашения по форме СТ-1

Источник: составлено автором по нормативно-правовым актам⁴

Политика жесткого импортозамещения в сфере государственных закупок, которая в настоящее время реализуется в нашей стране, предполагает «создание таких условий,

⁴ Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 791. Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167363/).

Постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. № 656. Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165608/).

Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2015 г. № 1236. Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189116/).

Постановление Правительства РФ от 05.09.17 г. № 1072. Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_277573/).

при которых отечественные производители могут конкурировать с зарубежными компаниями на честных рыночных основаниях» (Чекмарева и Сафронов, 2015, с. 57) и зачастую рассматривается как «безусловное благо для отечественной экономики, в перспективе способное вывести ее на качественно более высокий уровень» (Дегтева, 2015, с. 16). Но такая политика импортозамещения может привести к искусственному созданию монополии. Так, в августе 2017 г. в Постановление Правительства РФ от 05 февраля 2015 г. № 102 «Об установлении ограничений допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» были внесены изменения, которые установили ограничения на закупку медицинских изделий одноразового применения (использования) из поливинилхлоридных пластиков. Согласно этим изменениям при проведении конкурентных процедур на выше указанную продукцию заказчик должен отклонить все заявки, если подана не менее одной удовлетворяющей требованиям заявки от организации, включенной в реестр поставщиков, предусмотренный Правилами отбора организаций, реализующих в 2017–2024 гг., комплексные проекты по расширению и (или) локализации производства медицинских изделий одноразового применения (использования) из поливинилхлоридных пластиков. Таким образом, медицинские учреждения отныне обязаны закупать всю продукцию из ПВХ только у поставщиков, включенных в специальный реестр министерства промышленности и торговли. С другими поставщиками постановление формально работать не запрещает, но в нем было указано: если на торги выходит компания, включенная в реестр, предложения остальных участников торгов автоматически отклоняются. По результатам отбора в реестр была включена только одна компания – АО ГК «Медполимерпром», в то время как на данном рынке работало примерно 13 российских компаний, которые не смогли пройти отбор. Некоторые из них были ориентированы полностью на удовлетворение государственных и муниципальных нужд. Теперь они рискуют потерять данный рынок или должны будут договариваться с единственно вошедшим в реестр поставщиком. Снижение или даже отсутствие конкуренции на данном рынке неизбежно приведет к снижению качества производимой продукции.

Внедрение любых институтов должно сопровождаться их эффективностью, которая подразумевает достижение целей функционирования той или иной системы, в частности промышленной политики, т.е. должен быть результат, который оценивается путем сопоставления достигнутого состояния с желаемым либо путем сопоставления полученного результата с затратами (Индикаев и Ушакова, 2017, с. 2).

По данным Министерства экономического развития РФ средняя стоимость контрактов, заключенных на поставку продукции, на которую распространяются меры поддержки, возросла с 856 тыс. рублей до 1,199 млн руб., т.е. на 40%. Наибольший рост средней цены контракта отмечается при закупке продукции машиностроения, в том числе автотранспортных средств, а также одежды медицинской (Гуцелюк, 2016, с. 6).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аверкиева Е. С. (2016). Оценка роли государственных закупок в модернизации общественного сектора в России // *Вопросы регулирования*, Т. 7, № 1, с. 120–134.

Анимица Е. Г., Анимица П. Е. и Глумов А. А. (2015). Импортозамещение в промышленном производстве региона: концептуально-теоретические и прикладные аспекты // *Экономика региона*, № 3, с. 160–172.

Анчишкина О. (2017). Контрактные основы российской экономики: сфера государственного, муниципального и регулируемого заказа // *Вопросы экономики*, № 11, с. 93–110.

Белокрылова О. С. (2014). Институциональная модернизация стратегии экономического развития в условиях принуждения к импортозамещению // *Вопросы регулирования*, Т. 5, № 3, с. 6–13.

Белокрылова О. С. (2016). Система государственных закупок в стимулировании программ импортозамещения // *Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию*, Т. 1, № 1, с. 29–33.

Васькина М. Г. (2017). Новая промышленная политика России: есть ли успех? // *Международный журнал экономики и образования*, Т. 3, № 2, с. 31–40.

Дегтева Л. В. (2015). Основные направления государственного регулирования стратегии импортозамещения в России // *Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию*, Т. 3, № 1-3, с. 16–22.

Гуцелюк Е. Ф. (2016). Влияние контрактной системы закупок на развитие отечественного товаропроизводителя // *Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию*, Т. 1, № 1, с. 4–8.

Игнатенкова Е. В. (2017). Анализ проблем, связанных применением национального режима при осуществлении закупок / сборник докладов XII всероссийской практической конференции-семинаре «Государственные и муниципальные закупки – 2017». М.: ООО «Компания Ладья», с. 142–153.

Индукеев В. О. и Ушакова Э. Т. (2017). Эффективность государственного заказа как инструмента государственного регулирования экономики // *Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ»*, Т. 9, № 2. (<http://naukovedenie.ru/PDF/23EVN217.pdf>).

Чекмарева Г. И. и Сафронов М. А. (2015). Современное импортозамещение в Российской Федерации // *Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию*, Т. 3, № 1-3, с. 57–59.

Шаститко А. Е. (2014). Промышленная и конкурентная политика: от теории к практике взаимодействия // *Журнал новой экономической ассоциации*, № 2(22), с. 205–209.

REFERENCES

Anchishkina, O. (2017). Contract institutions in the Russian economy: The sphere of state, municipal, and regulated procurement. *Voprosy Ekonomiki*, no. 11, 93–110. (In Russian).

Animitsa, E. G., Animitsa, E. P. and Glumov, A. A. (2015). The import substitution in the industrial production in the region: conceptual-theoretical and applied aspects. *Economy of region*, no. 3, 160–172. (In Russian).

Averkieva, E. S. (2016). Assessment of the public procurement role in public sector modernization in Russia. *Journal of Economic Regulation*, 7(1), 120–134. (In Russian).

Belokrylova, O. S. (2014). Institutional modernization economic development strategy in conditions of forced import substitution. *Journal of Economic Regulation*, 5(3), 6–13. (In Russian).

Belokrylova, O. S. (2016). The system of public procurement in facilitating research Institute for programs of import substitution. *Intellectual resources – regional development*, 1(1), 29–33. (In Russian).

Chekmareva, T. I. and Safronov, M. A. (2015). Modern import substitution in the Russian Federation. *Intellectual resources – regional development*, 3(1-3), 57–59. (In Russian).

Degteva, L. V. (2015). The main directions of state regulation of the import substitution strategy in Russia. *Intellectual resources – regional development*, 3(1-3), 16–22. (In Russian).

Gutselyuk, E. F. (2016). Impact of the contract system of procurement on the development of domestic producers. *Intellectual resources – regional development*, 1(1), 4–8. (In Russian).

Ignatenkova, E. V. (2017). Analysis of the problems related to the application of national treatment in procurement. Collection of papers of the XII all-Russian practical conference-seminar "State and municipal procurement – 2017". M., 142–153. (In Russian).

Indukaev, O. V. and Ushakova, E. T. (2017). The effectiveness of the state order as an instrument of state regulation of economy. *Internet-journal «Naukovedenie»*, 9(2). (In Russian).

Shastitko, A. E. (2014). Industrial and competition policy: from theory to practice of interaction. *Journal of new economic Association*, no. 2(22), 205–209. (In Russian).

Vaskina, M. G. (2017). Russia's new industrial policy: any success? *International journal of Economics and education*, 3(2), 31–40. (In Russian).