

ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ В РЕГУЛИРУЕМЫХ ЗАКУПКАХ: ЦЕЛЬ ИЛИ СРЕДСТВО?



КАЗАНЦЕВ
Дмитрий Александрович,

к.ю.н., руководитель Департамента нормативно-правового регулирования B2B-Center

Протекционизм в государственных закупках, в том числе запреты и ограничения для иностранных поставщиков, рассматривается традиционно как часть политики импортозамещения. Политика импортозамещения, в свою очередь, имеет конечной целью развитие конкурентоспособных отечественных производств. Таким образом, закупочный протекционизм необходим и ценен единственное постольку, поскольку он способствует развитию в России таких предприятий, которые способны в полной мере удовлетворить внутренний спрос и оказаться сильнее конкурентов на международном рынке.

Вот только те инструменты, с помощью которых политика импортозамещения реализуется в закупках, зачастую не только не способствуют, но в стратегической перспективе прямо препятствуют достижению этой цели.

ПОДДЕРЖКА РОССИЙСКИХ ПРОИЗВОДСТВ

Любой разговор об исключениях из национального режима в закупках стоит начинать с понимания того, что это лишь одна из комплекса мер по поддержке отечественных производств. Даже в самом общем приближении этот комплекс мер должен включать как минимум организационные условия, технологические условия и наличие рынка сбыта. Причем для развития производств все эти факторы должны присутствовать одновременно.

Организационные условия включают в себя совокупность различных факторов: от налогового режима и логистики до пресловутых «административных барьеров» и издержек на отчеты о ведении бизнеса, известные каждому предпринимателю как т.н. «бухгалтерский налог». Технологические условия складываются из наличия сырья, наличия современного оборудования и, самое главное, наличия квалифицирован-

ных сотрудников, без которых сырье не сможет превратиться в качественную продукцию даже при наличии современного оборудования. Наконец, если первые два условия соблюдаются и продукция выпускается, то для расширения производств важно наличие рынка сбыта.

В этой интуитивно понятной системе закупочный протекционизм занимает довольно скромную роль — он является лишь одним из вариантов расширения рынка сбыта продукции отечественных производителей. Успешный опыт КНР, на который любят ссылаться адепты протекционизма, говорит ровно об этом: иностранный производитель имеет максимально льготные условия входа на китайский рынок, если аналогичного производства в Китае нет, и максимальной жесткий в том случае, если производство уже создано, развито и модернизировано.

Понимая вспомогательную роль этого инструмента, важно не забывать о еще более важном обстоятельстве: закупочный протекционизм при определенных условиях способен поддерживать конкурентоспособные производства, но он не способен породить их. Если из приведенной выше системы мы исключим организационные и технологические условия, то даже самые активные меры по предоставлению доступа отечественным производителям к закупкам приведут лишь к расширению архаичных производств не всегда качественной продукции. И дело в данном случае вовсе не в несовершенстве поставщиков, а в отсутствии у них стимулов и возможностей к развитию современных конкурентоспособных производств.

ЗАКУПОЧНЫЙ ПРОТЕКЦИОНИЗМ

В какой же мере это базовое и интуитивно очевидное понимание реализуется сегодня в системе регулируемых закупок?

После имевшей место в 2020 году систематизации протекционистских нормативных актов в контрактной системе можно говорить о том,

ст. 14 Закона № 44-ФЗ	квотирование	ПП от 03.12.2020 № 2014
	преференции	приказ Минфина России от 04.06.2018 № 126н
	«третий-лишний»	ПП от 30.04.2020 № 617 ПП от 10.07.2019 № 878 ПП от 22.08.2016 № 832 ПП от 30.11.2015 № 1289 ПП от 05.02.2015 № 102
	полный запрет	ПП от 30.04.2020 № 616 ПП от 21.12.2019 № 1746 ПП от 16.11.2015 № 1236
	квотирование	ПП от 03.12.2020 № 2013
ст. 3 Закона № 223-ФЗ	квотирование	ПП от 03.12.2020 № 2013
	преференции	ПП от 16.09.2016 № 925

что система поддержки российских поставщиков базируется на трех инструментах: преференции для российских поставщиков¹, запрете доступа для иностранных поставщиков по принципу «третий лишний»² и полном запрете доступа для иностранных поставщиков³. Дополнительной мерой стимулирования для заказчиков на излете 2020 года стало квотирование закупок производителей из стран ЕАЭС⁴.

Здесь, правда, стоит оговориться о том, что квоты для всех регулируемых заказчиков были установлены схожими, а вот инструменты для исполнения этих квот совершенно различны. Проще говоря, государственные и муниципальные заказчики могут просто «не пускать» иностранца в свою закупку: полдюжины постановлений Правительства РФ позволяют им это делать. А вот у госкомпаний, в отличие от гос-

заказчиков, такого права нет. В результате они вынуждены одновременно выполнить две несовместимые задачи: обеспечить закупочный протекционизм и не ограничить конкуренцию. Тот же самый регулятор, который честил т.н. «неконкурентные» закупки в смысле Закона № 223-ФЗ ужасными и неподобающими, теперь советует именно с помощью таких закупок исполнять эти квоты. Правда, он же планирует ограничить количество т.н. «неконкурентных» закупок 10%, хотя любому практику известно, что к ограничению конкуренции эти закупки не имеют никакого отношения.

Последнее обстоятельство заслуживает внимания в связи с тем, что квоты по целому ряду категорий закупаемой продукции доходят до 90% (пусть иногда не сразу, а лишь к 2023 году). И помимо вполне очевидной продукции вроде



водонагревательных котлов и струнных инструментов квоты установлены, например, для ноутбуков, смартфонов и электронных планшетов: не менее половины в 2021 году и не менее двух третей в 2023 году из их числа должны быть произведены в ЕАЭС. Впрочем, здесь же стоит упомянуть и о том, что Минпромторг предлагает и вовсе ввести запрет на приобретение госзаказчиками иностранной электроники.

Здесь встает вопрос о том, действительно ли необходимо заставлять заказчика закупать определенную продукцию, если она и без того хороша? Или, ставя вопрос иначе, действительно ли стратегически выигрышным является подход «мы будем закупать товары хуже и дороже, лишь бы из ЕАЭС»? В некотором смысле это вопрос из сферы феноменологии закупок и их целеполагания: нужна ли закупка лишь для того, чтобы обеспечить рынок сбыта тому или иному поставщику, или для того, чтобы обеспечить ресурсы для производства и для оказания гражданам государственных услуг?

Строго говоря, ответы на эти вопросы даны уже несколько лет назад Президентом России.

УКАЗАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ

Необходимо помнить о том, что политика импортозамещения не является ни капризом того или иного ведомства, ни ведомственным изобретением. Необходимость поддержки отечественных производителей, в том числе и при проведении регулируемых закупок, была провозглашена Президентом России еще в 2014 году. При этом были верно и предельно ясно сформулированы ориентиры проведения такой политики: «в течение трех-пяти лет мы должны обеспечить людей качественными и доступными по цене лекарствами и продуктами питания в значительной степени, конечно, собственного производства»⁵.

Еще более ясно озвучена была эта мысль в 2015 году: «Будем поддерживать именно конкурентные отечественные производства. Ни у кого не должно быть иллюзий, что, прикры-

¹ Постановление Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 и приказ Минфина России от 04.06.2018 № 126н.

² Постановления Правительства РФ от 30.04.2020 № 617, от 10.07.2019 № 878, от 22.08.2016 № 832, от 30.11.2015 № 1289 и от 05.02.2015 № 102.

³ Постановления Правительства РФ от 30.04.2020 № 616, от 21.12.2019 № 1746 и от 16.11.2015 № 1236.

⁴ Постановления Правительства РФ от 03.12.2020 № 2013 и № 2014.

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014.



ваясь импортозамещением, можно подсунуть государству и гражданам суррогаты или залежалый, да еще втридорога товар. России нужны компании, которые не только способны обеспечить страну современной качественной продукцией, но и завоевывать мировые рынки»⁶.

Более того: «Программы импортозамещения должны работать на создание в России массового слоя производственных компаний, способных быть конкурентными не только внутри страны, но и на международных рынках»⁷. Иными словами, цель импортозамещения — не закрыть внутренний рынок для иностранных производителей, а открыть внешние рынки для производителей российских.

И это возвращает нас к тезисам, сформулированным в самом начале статьи: закупочный протекционизм не создает конкурентоспособные производства, а лишь позволяет выйти на новые мощности уже существующим. Попытка же подмены понятий приводит в данном случае к подмене результата формальными цифрами, которые отражают лишь объем подрядов, доставшихся отечественным поставщикам, но не качество их производств.

Некритичное и безальтернативное навязывание регулируемым заказчикам продукции стран ЕАЭС не просто является саботажем прямых указаний Президента РФ. Полный запрет на доступ иностранных предложений о постав-

ке снижает шансы российских поставщиков добиться конкурентоспособности собственной продукции в виду отсутствия стимулов к формированию такой конкурентоспособности. О качестве продуктов и особенно лекарственных средств, закупаемых для граждан, в этих условиях и вовсе не приходится говорить. Отдельно стоит напомнить и о том, что искусственные запреты к тому же прямо противоречат как цели расширения конкуренции, так и цели снижения цены.

Если же рассматривать закупки не как некую абстрактную самоцель, а как составную часть функционирования национальной экономики и государства — чем закупки на самом деле и являются — то бездумный протекционизм предстает явлением куда более опасным. Он не содержит потенциала повышения конкурентоспособности российских производств. Он прямо стимулирует их к стагнации технологий: ведь зачем вкладываться в модернизацию и повышение качества, если рынок сбыта и так обеспечен? Более того, он же ставит под угрозу не только развитие, но и само полноценное функционирование уже существующих крупнейших производств, проводящих свои закупки по Закону № 223-ФЗ — ведь они теперь обязаны приобретать не самое качественное сырье и самое качественное оборудование, а то, что им предписывается нормами о квотировании. Не нужно быть

опытным инженером, чтобы догадаться о потенциальных рисках такой замены с точки зрения реальной работы.

Но и этим риски существующей модели протекционизма не ограничиваются. Ведь он ставит под угрозу не только ресурсное обеспечение крупнейших государственных заводов. Он ставит под угрозу здоровье и жизни граждан. Ведь сегодня «импортозамещение» в сфере госзакупок лекарств и медицинских изделий, по сути, превратилось в обеспечение рынка сбыта для фармацевтов — причем не только для добросовестных, но и для любых, получивших формальное подтверждение российской локализации. В результате даже самый опытный врач часто не в силах помочь больному только потому, что не может легально закупить для него необходимое лекарство. А то, что искусственное ограничение предложений приводит к дефициту товаров одновременно с их удорожанием, верно для рынка лекарств в той же мере, что и для любого другого рынка.

ПОДДЕРЖКА РОССИЙСКИХ УЧАСТНИКОВ РЕГУЛИРУЕМЫХ ЗАКУПОК

Означает ли все, сказанное выше, что российским производителям вовсе не стоит оказывать поддержку? Разумеется, такую поддержку оказывать совершенно необходимо! Правда, самые действенные меры подобной поддержки лежат вовсе не в сфере регулируемых закупок. Однако и заказчики могли бы внести свою небольшую лепту в поддержку отечественных производителей.

Вот только с точки зрения соблюдения интересов конечных потребителей и указаний Президента РФ такая поддержка, разумеется, реализуется не посредством навязывания добросовестному заказчику той продукции, которую в иных условиях он не приобрел бы ни при каких условиях. Вместо этого стоит задуматься о том, чтобы поддерживать именно качественные предложения российской продукции в борьбе с иностранными конкурентами.

Проще говоря, необходимы не запреты для иностранных поставщиков, а преференции для российских. Хорошей основой для реализации такого подхода могли бы стать, при условии некоторых доработок, для государственных заказчиков приказ Минфина России о преференциях российским производителям⁸, а для госкомпаний — Постановление Правительства РФ по тому же вопросу⁹. Правда, п. 8 Постановления № 925

(особенно в том толковании, которое было дано Верховным Судом РФ¹⁰) делает бессмысленным существование всего документа: ведь если заказчик обязан предоставлять преференции не только российским поставщикам, но и поставщикам из стран ЕАЭС и даже поставщикам из стран ВТО, то это на практике означает, что все оказываются в равном положении, а значит де-факто преференции не предоставляются никому.

Означает ли это, что от инструмента преференций стоит отказаться, ограничившись лишь запретами и квотированием? Отнюдь! Представляется, что будущее закупочного протекционизма связано именно с инструментом преференций. Разумеется, для этого соответствующие нормативные акты должны быть тщательно и вдумчиво переписаны. Необходимо дифференциация «ставок» ценовых преференций — для какой-то отрасли достаточно преференции 15%, а для какой-то и 40% может быть мало. Необходимо вспомнить о том, что преференция в закупках может быть и неценовой: так, для российских поставщиков можно предусмотреть, например, льготные требования к срокам поставки, а для иностранных, наоборот, увеличение отсрочки платежа. Хорошей мерой поддержки могло бы стать снижение уровня обеспечения заявки и особенно обеспечения контракта для российского поставщика по сравнению с иностранным.

Здоровый протекционизм — это всегда сложная и поэтапная настройка. Если в стране нет соответствующего современного производства, то нет ничего зазорного в том, чтобы закупать иностранную продукцию (в конце концов, в условиях глобального рынка ни одна страна мира, кроме КНДР, не пытается обеспечить свои товарные потребности лишь внутренним производством). Следующий шаг — постараться обеспечить размещение в стране иностранных производств. Лишь после того, как получилось воспроизвести их технологический процесс на должном уровне, можно и нужно вводить преференции в регулируемых закупках для российских производителей. Но вот эффективный с точки зрения национальной экономики запрет на участие в закупках иностранных поставщиков возможен лишь в тех сферах, в которых российские поставщики уже смогли сами успешно выйти на международные рынки. Ведь протекционизм в регулируемых закупках — это всегда не самоцель, а лишь одно из средств развития национальной экономики. ■

⁸ Приказ Минфина России от 04.06.2018 № 126н.

⁹ Постановление Правительства РФ от 16.09.2016 № 925.

¹⁰ Определение Верховного Суда РФ от 23.01.2020 N 303-ЭС19-12126 по делу № А04-4969/2018.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015.

⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014.