

Конкурентная и промышленная политика

РЕГУЛИРУЕМЫЕ ЗАКУПКИ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Плеханова Лидия Сергеевна

*младший научный сотрудник,
МГУ имени М.В. Ломоносова, экономический факультет,
(г. Москва, Россия)*

Аннотация

Статья посвящена вопросам использования регулируемых закупок в качестве инструмента структурной составляющей экономической политики. В работе подчеркивается, что закупки государственного сектора, традиционно являясь составляющей макроэкономической политики, также обладают потенциалом для решения многих задач в рамках структурно обусловленного развития национальной экономики. На основании анализа страновых и межстрановых программных документов выделены программы экономической политики, активно и успешно осуществляемой в мировой практике с помощью закупок государственного сектора. Особое внимание уделено механизмам, используемым для стимулирования инновационной активности через закупочную систему, освещены некоторые проблемные аспекты данного направления в российской практике.

Ключевые слова: госзаказ, регулируемые закупки, устойчивые закупки, экономическая политика.

JEL коды: D04, D02, G38.

Для цитирования: Плеханова Л.С. Регулируемые закупки как инструмент экономической политики // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2024. Том 16. Выпуск 3. С. 21-34. DOI: 10.38050/2078-3809-2024-16-3-21-34.

Введение

Экономическая сущность закупок государственного сектора многогранна, и подходы к их регулированию во многом определяются способом восприятия их роли, места и функций в национальной экономике. Настоящей работой мы стремимся сделать вклад в структурирование дискуссии о целесообразности и потенциале использования регулируемых закупок как многофункционального инструмента экономической политики (выходящей за рамки традиционной бюджетной политики), что представляется полезным в том числе с точки зрения переосмысления и развития практики российских регулируемых закупок. Применительно к России вопросом о целесообразности осуществления мер экономической политики с помощью госу-

дарственных закупок задаются авторы (Мельников, Карелин, 2021), анализирующие взаимосвязь между государственными закупками и некоторыми макроэкономическими показателями. Среди прочего исследователи подчеркивают наличие устойчивой корреляционной связи между объемами государственных закупок и показателями инвестиционной активности, а также показателями занятости в регионах, что согласуется с результатами многих зарубежных исследований (Zhao, 2019; Zabala-Iturriagagoitia, 2022 и др.). Разумеется, масштабы подобных эффектов отличаются в разрезе по разным странам, что в том числе обусловлено отличиями в подходах к регулированию закупок и формированию соответствующих институтов в рамках закупочных систем. Помимо макроэкономических показателей, регулируемые закупки обладают потенциалом для управления структурными изменениями в национальных экономиках.

В данной работе мы выделяем ряд направлений экономической политики, успешно реализуемых в мировой практике с помощью регулируемых закупок, уделяя особое внимание программам, направленным на стимулирование инновационной активности.

Работа имеет следующую структуру. Сначала мы делаем небольшой экскурс в сложившееся в литературе и практике понимание роли государственных закупок, обращая внимание на некоторую рассогласованность в данном контексте. Затем мы систематизируем программные подходы использования регулируемых закупок для осуществления экономической политики. Далее, отмечая особую роль инноваций как общепризнанного фактора экономического роста, мы подробнее останавливаемся на механизмах стимулирования инновационной активности с использованием закупочных систем, в том числе анализируя актуальное состояние и выявляя проблемные аспекты данного направления экономической политика в рамках российской системы закупок.

1. Экономическая сущность регулируемых закупок

Узкий и наиболее прямолинейный подход заключается в восприятии системы регулируемых закупок как инструмента для организации процессов поставки товаров, работ и услуг под нужды государственного аппарата и государственных, а также контролируемых государством предприятий для обеспечения их возможности выполнять свои функции. С этой точки зрения в фокусе регуляторов и исследователей должны преимущественно находиться вопросы оптимизации затрат на соответствующие процессы и обеспечение их бюджетной эффективности – т. е. минимизации как трансакционных издержек, связанных с организацией и поддержанием закупочной деятельности, так и непосредственных расходов на приобретение тех или иных благ. Закупки государственного сектора в таком случае рассматриваются практически с тех же позиций, как и закупки предприятий частного сектора их владельцами. При этом вне поля зрения такого подхода оказывается разнообразные социально-экономические эффекты от данной закупочной деятельности.

Государственные закупки в свою очередь могут восприниматься более широко через призму макроэкономической и перераспределительной политики. Государственный бюджет, пополняемый преимущественно за счет налоговых отчислений от хозяйствующих субъектов, расходуется на создание и предоставление общественных благ для населения страны. Манипулирование же объемом государственных расходов, в том числе государственного потребления, с целью преодоления экономических кризисов и стимулирования экономического роста является одним из традиционных инструментов фискальной политики (см., например, Корске et al., 2006; Полбин, Андреев, 2018 и др.).

Вместе с тем, государственные закупки, а также закупки контролируемых государством предприятий (в настоящей работе мы их объединяем под термином «регулируемые закупки»), составляющие в большинстве стран значительную долю от ВВП, в любом случае оказывают влияние на структуру и траекторию развития национальной экономики через изменение (и/или формирование) объема и структуры спроса в ряде отраслей. Целенаправленное же формирование определенных преференций и приоритетов в сегменте закупок государственного сектора позволяет использовать регулируемые закупки в качестве инструмента для стимулирования и структурных преобразований отдельных отраслей и сфер экономики – т. е. инструмента различных видов микроэкономической политики (см., например, Kattel, 2010; Zabala-Iturriagoitia, 2021 и др.)

Таким образом, закупки государственного сектора имеют потенциал воздействия на различные социально-экономические сферы, и система регулируемых закупок может использоваться в качестве инструмента разного рода экономической политики.

Воспринимая закупочную систему как многофункциональный инструмент экономической политики, правительство государства осуществляет выбор возлагаемых на нее целей и определяет перечень решаемых с ее использованием задач. Последние два десятилетия в мировой практике наблюдается тренд на расширение спектра задач, решаемых правительствами с помощью систем государственных закупок. Все больше стран начинает заявлять, что государственные закупки следует использовать более широко, в том числе для стимулирования инновационной активности, решения различного рода социальных, экологических и других злободневных проблем. Об этом свидетельствует появление большого количества концепций об «устойчивых закупках», «инновационных закупках», «зеленых закупках», «социально-ответственных закупках» и др. В работе (Choi, 2010) авторы, опираясь на предшествующую литературу, а также на интервьюирование служащих в закупочной системе Кореи, смоделировали роль государственных закупок через выделение пяти аспектов, представленных на рис. 1. Выделенные каналы влияния согласуются с тенденциями в использовании регулируемых закупок в качестве инструмента экономической политики, о которых речь пойдет в следующем разделе.

Такое представление о роли государственных закупок идет вразрез с доминирующим прежде пониманием в мышлении и разработке экономической политики, связанной с сектором государственного заказа. В частности, широкое распространение получили аргументы (Arrowsmith, 2003, 2012; Evenett, Hoekman, 2005) о том, что социальные и другие побочные цели не должны быть частью экономической политики в области регулирования госзакупок, так как это противоречит принципам свободной торговли и конкуренции. Подобное видение обусловлено главенствующими длительное время концептуальными рамками, имеющими теоретическую базу раннего неоклассицизма, согласно которым государственные закупки должны осуществляться по принципам максимального невмешательства с точки зрения препятствия открытой конкуренции и обеспечения равенства возможностей.

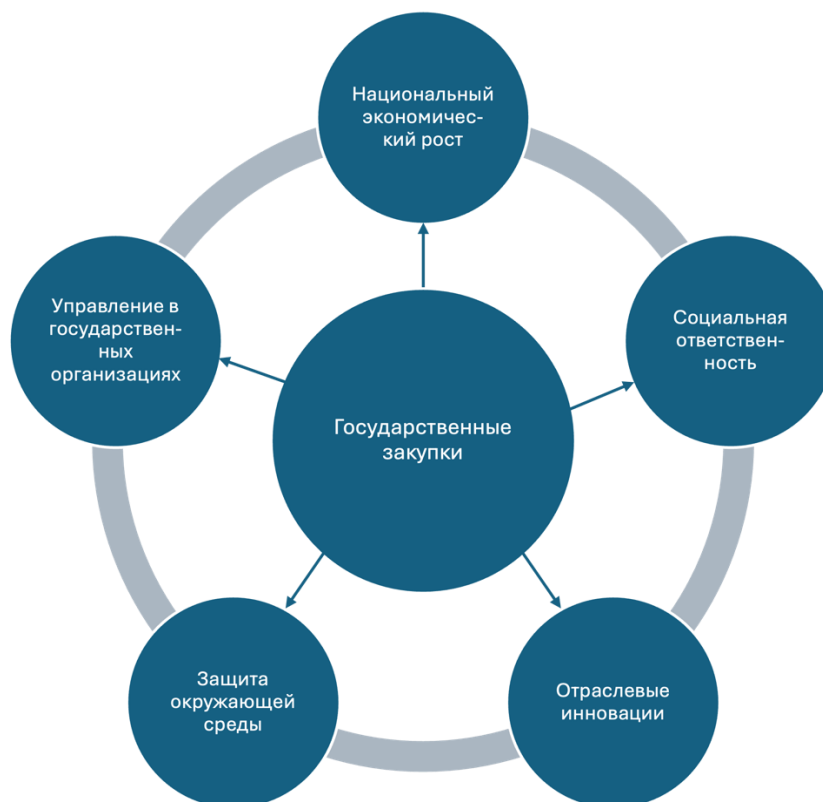


Рисунок 1. Роль государственных закупок (Choi, 2010)

Прозрачность, недискриминация и максимальная конкуренция являются также основополагающими практическими принципами, заложенными на уровне международного регулирования государственных закупок в рамках Типового закона ЮНИСТРАЛ (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) о закупках товаров (работ) и услуг (далее – Закон ЮНИСТРАЛ), а также в рамках Соглашения о государственных закупках ВТО (Agreement on Government Procurement) (далее – СГЗ ВТО). Нахождение баланса между достижением целей в рамках отдельных направлений экономической политики и соблюдением обозначенных выше принципов является одним из вызовов в области регулируемых государством закупок.

2. Регулируемые закупки как инструмент экономической политики

Выбор целей и механизмов, призванных обеспечить их достижение – фундамент любой экономической политики. Еще В.М. Штейн в своей работе «Экономическая политика» отметил, что политика неизбежно оперирует понятиями целей и средств их достижения. При этом Штейн выделял два принципа, на которых должна опираться здоровая экономическая политика: активно-производственный и пассивно-гедонистический (Штейн, 1922). Активно-производственный принцип подразумевает содействие со стороны государства развитию производственных сил. Пассивно-гедонистический представляет собой принцип справедливого распределения производимых благ или доходов от них. Применительно к современным практикам государственных закупок можно отметить наличие схожей дуальности. С одной стороны, с помощью государственного заказа правительство оказывает влияние на производственный потенциал страны в лице ряда ее отраслей, с другой – реализует функцию обеспечения населения общественными благами, а также содействует установлению социальной справедливости.

Вопрос о возможности и целесообразности использования системы регулируемых закупок в качестве инструмента той или иной экономической политики непосредственно связан с выбором возлагаемых на нее целей. Грубо – стратегические цели верхнего уровня можно поделить на соответствующие макроэкономической политике, т. е. связанные с уровнем безработицы, инфляции, темпами экономического роста, и микроэкономической политике – связанные с экономической деятельностью отдельных сфер, рынков, отраслей и инструментами их регулирования¹. Ниже приводится обзор основных направлений экономической политики, выходящей за рамки традиционной макроэкономической бюджетной политики, осуществляемой с помощью государственных закупок.

Отметим, что на государственные закупки приходится значительная доля общих государственных расходов². Манипулирование же объемом последних является одним из традиционных инструментов бюджетной политики. В этом смысле государственные закупки являются частью макроэкономической политики. Вместе с тем, рассматривая систему регулируемых закупок в качестве инструмента экономической политики, целесообразнее говорить не об объемах закупок (объем не регулируется самой системой, а является по отношению к ней экзогенным фактором), а о том, каким образом расходуются соответствующие средства и какое воздействие это оказывает на различные сферы экономики.

Политика, проводимая с использованием системы регулируемых закупок, может влиять как на макроэкономические показатели, так и быть направленной на решение задач отдельных сфер экономики, отраслей и рынков. В частности, регулируемые закупки выступают важным инструментом промышленной политики: манипулируя ограничениями и предпочтениями в области государственного заказа государство может реализовывать комплексные меры, направленные на развитие промышленного потенциала страны. Так, с помощью введения долгосрочных или краткосрочных мер в области государственных закупок, правительство может реализовывать программы по поддержке выделенных категорий экономических агентов, стимулированию развития и наращивания объемов производства определенной, стратегически важной для государства продукции, воздействовать на структуру и траекторию развития различных отраслей.

Без углубления в детальное изучение точечных мер промышленной политики, направленных на развитие конкретных сегментов промышленности, в последующем изложении производится систематизация направлений использования закупок в качестве экономической политики на программном уровне.

Анализируя национальные и наднациональные программные документы, можно выделить следующие системные программы экономической политики, активно осуществляемой в мировой практике с помощью государственных закупок.

Устойчивые закупки (Sustainable Public Procurement) – программы по использованию государственных закупок для проведения политики устойчивого развития. Ключевой принцип заключается в учете наравне с экономической эффективностью закупок их влияния

¹ Мы условно разграничиваем макро- и микроэкономическую политику по целям, осознавая при этом, что выбираемые и внедряемые для их достижения механизмы могут вызывать изменения на обоих уровнях.

² См., например, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18dc0c2d-en/index.html?itemId=/content/component/18dc0c2d-en#sect-79> (дата обращения: 20.02.24).

на окружающую среду и решение социальных проблем. По данным программы ООН по окружающей среде UNEP (United Nations Environment Programme (UNEP))³, по состоянию на 2022 г. концепция устойчивых закупок представлена в мировой практике 57 национальными программами (2022 Global Review). При этом устойчивые закупки можно считать программами верхнего уровня, так как в них могут входить подробные подпрограммы, касающиеся трех основных ее составляющих – экономических, экологических и социальных. Таким образом, программы, зеленых закупок (Green Procurement), социально ответственных закупок (Socially Responsible Procurement) или инновационных закупок (Innovation Procurement) могут реализовываться в странах как независимо, так и в составе комплексных программ устойчивых закупок. (Подробнее об устойчивых закупках см., например, (Brammer, Walker, 2011; Шадрина, Ромодина, 2017).)

Зеленые закупки (Green Procurement) – программы, реализуемые в рамках экологической политики, предписывающие использовать в процессе государственных закупок дополнительные экологические критерии для оценки и отбора поставщиков товаров и услуг. По данным организации по развитию и сотрудничеству в Европе (Organisation for Economic Co-operation and Development OECD), подавляющее большинство стран-членов OECD в настоящее время разработали и осуществили (осуществляют) внедрение и мониторинг таких закупок⁴. На наднациональном уровне концепция зеленых закупок поддерживается программой «Международная сеть зеленых закупок» (The International Green Purchasing Network – IGPN)⁵, участниками которой являются Малайзия, Корея, Тайланд, Китай, Гонконг, Индия, Филиппины, Швеция. (Подробнее о зеленых закупках см., например, (Blome et al., 2014; Sönnichsen, Clement; 2020; Chersan et al, 2020).)

Социально-ответственные закупки (Socially Responsible Procurement) – программы, предъявляющие к государственным заказчикам требования не ограничиваться критерием цены при отборе поставщиков товаров работ и услуг, а также учитывать то, каким образом они производятся и поставляются. В фокусе внимания при этом оказываются такие вопросы, как трудовая занятость, экологичность производства, доступность социально значимых услуг и т. д. По данным Европейской комиссии по состоянию на 2020 г. как минимум в 27 странах (из них 22 – страны члены Евросоюза) практика социально ответственных закупок внедрена в различных отраслях⁶. Так, в 2019–2020 гг. в данных странах реализовано более 71 программы в сферах строительства, здравоохранения, социальных сервисах, информационных технологий, текстильной промышленности, пищевой промышленности и многих других. (Подробнее о социально ответственных закупках см., например, (Jimenez et al, 2019).)

Инновационные закупки (Innovation Procurement) – программы, предполагающие использование системы государственных закупок для стимулирования инновационной активности. Наиболее широко программы данного направления проработаны в США и странах ЕС, отдельный интерес также представляют практики поддержки инновационной деятельности, используемые в Китае.

³ <https://www.unep.org/about-un-environment> (дата обращения: 20.02.24).

⁴ <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/green/> (дата обращения: 20.02.24).

⁵ <http://www.igpn.org> (дата обращения: 20.02.24).

⁶ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/69fc6007-a970-11ea-bb7a-01aa75ed71a1> (дата обращения: 20.02.24).

Отмечая тот факт, что инновации традиционно считаются одним из важнейших факторов экономического роста, в следующем разделе мы подробнее остановимся на программах инновационно-ориентированных закупок.

3. Программы стимулирования инноваций через регулируемые закупки

Докоммерческие закупки (Pre-Commercial Procurement) – программы, направленные на стимулирование инновационной активности и конкуренции в инновациях. Подход докоммерческих закупок сформирован в странах Еросоюза и активно поддерживается в настоящее время Европейской комиссией. Основным механизм его заключается в том, что заказчики параллельно закупают НИОКР у нескольких конкурирующих поставщиков для сопоставления альтернативных подходов к решению проблем и определения оптимальных с точки зрения затрат решений, которые рынок может предложить для удовлетворения их потребностей. НИОКР разбиваются на последовательные этапы, в каждом из которых сокращается число конкурирующих поставщиков. Особенностью данной формы является распределение рисков и выгод между заказчиком и поставщиками⁷.

Закупка инновационных решений (Procurement of Innovative Solutions) – разработанный и регулируемый в странах Евросоюза процесс закупки, в котором заказчик выступает в качестве основного или первого покупателя инновационной продукции, которая не была ранее широко доступна на коммерческой основе. Непосредственно этапу закупки таких инноваций предшествуют два подготовительных этапа. На первом этапе происходит формирование критической массы покупательной способности со стороны государственного сектора (появляется один или несколько заинтересованных в инновации покупателей). На втором – потенциальный покупатель(ли) анонсирует свою потребность в инновациях с указанием ряда ориентировочных требований (функциональных, производственных и возможно ценовых) и намерение закупить критическую массу инновационной продукции в случае ее соответствия выдвинутым требованиям. Затем происходит фактическая закупка инновационных решений с помощью одной из предусмотренных законодательством закупочных процедур. Соответствующие контракты не предполагают оплату стадии НИОКР, поэтому механизм подходит для закупки инноваций уже готовых к коммерциализации и производству⁸. Таким образом, процесс закупки инновационных решений может рассматриваться как дополнение к механизму предкоммерческих закупок. Он позволяет обеспечить развертывание производства и более широкое распространение решений, разработанных в порядке предкоммерческих закупок.

Инновационные партнерства (Innovation Partnership) – механизм, используемый в странах Евросоюза в случаях, когда потребности заказчика не могут быть удовлетворены существующими продуктами и технологиями и отсутствуют предпосылки к стихийной кооперации различных научно-исследовательских и производственных структур. В таком случае полный цикл работ от базовых исследования до создания коммерческой версии продукта целесообразно выполнять в рамках одного контракта, координируя действия ряда подобранных на конкурсной основе исполнителей и распределяя выгоды и риски между ними. Процесс предусматривает три этапа. На первом посредством тендера выбираются наиболее подходящие партнеры, исходя из их компетенций, возможностей выполнить контракт и предлагаемых ими

⁷<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/pre-commercial-procurement> (дата обращения: 20.02.2024).

Подробнее см., например (Iossa et al., 2018).

⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ppi> (дата обращения: 20.02.2024). Подробнее о практике см, например, (Amann, Essig, 2015; Iossa et al., 2018).

соотношений «цена-качество». На втором партнеры в сотрудничестве с организацией-заказчиком разрабатывают новое инновационное решение. Данный процесс также может включать в себя несколько этапов, в процессе которых может сокращаться количество участвующих в разработке партнеров, в зависимости от динамики соответствия изначально установленным целям и характеристикам. На заключительном этапе партнер предоставляет готовое инновационное решение заказчику. Таким образом, инновационное партнерство представляет собой процедуру, сочетающую научно-исследовательскую, производственную и закупочную компоненты⁹.

Закупки НИОКР (R&D Procurement) – разработанный и широко распространенный в США подход в стимулировании инноваций через государственные закупки. Механизм закупки предполагает заключение контракта на работы, которые не могут в полной мере быть описаны и оценены заранее. Как правило, такой контракт заключается между заказчиком с единственным исполнителем в формате «cost-plus»¹⁰ на определенный этап НИОКР в рамках разработки конкретной инновации¹¹.

Предварительные закупки (Advance Purchases) – практика поддержки наукоемких и стратегически важных для национальной экономики производств в США, предполагающая взятие заказчиком обязательств по закупке определённого объема продукции в заданный период времени и выделению средств в течение этого периода для финансирования части расходов, связанных с НИОКР и организацией производства. Данный механизм упрощенно можно считать обменом обещаний между заказчиком и исполнителем об объемах покупки и производства (поставки) продукции, позволяющим снизить риски обеих сторон. Механизм широко применяется для закупок в сфере оборонного комплекса. Является перспективным инструментом для стимулирования инноваций в сложных областях медицины и фармакологии¹².

Закупки по каталогу внутренних инноваций – практика поддержки инновационной активности местных предприятий, разработанная в Китае. Предписанием № 618 «О мерах по внедрению инноваций через государственные закупки», выпущенным Министерством финансов совместно с Министерством науки и технологии КНР в 2009 г. предусмотрено стимулирование инноваций через различные механизмы, включая заключение государственных контрактов на НИОКР, кредитную и налоговую поддержку, а также упрощение процедур госзакупок для инновационной продукции, которая вошла в национальные или региональные каталоги внутренних инноваций. Продукция предприятий – резидентов Китая при соответствии ряду требования к компании и продуктам¹³ может быть внесена в государственный каталог инновационной продукции, что сопряжено со следующими преференциями в государственных закупках:

⁹ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/47178> (дата обращения: 20.02.2024).

¹⁰ Контракт «fix-price» – тип контракта, в котором стоимость проекта определяется заранее и не зависит от фактических затрат на его выполнение. Этот тип контракта обычно используется в случаях, когда объем работ и требования к проекту хорошо определены и маловероятны изменения в процессе выполнения. Контракт «cost-plus» – тип контракта, в котором стоимость проекта определяется на основе фактических затрат на его выполнение плюс дополнительная сумма, которая предназначена для покрытия затрат на работу подрядчика и получения прибыли. Этот тип контракта обычно используется в случаях, когда требования к проекту не определены точно или могут изменяться в процессе выполнения, а также в случаях, когда подрядчику требуется больше свободы в выборе методов и материалов для выполнения проекта.

¹¹ Подробнее см., например, (De Rassenfosse et al., 2019).

¹² Подробнее см. (Snyder et al., 2020).

¹³ Среди обязательных требований: резидентство Китая; наличие торговой марки, патентов и других объектов интеллектуальной собственности, зарегистрированных на территории Китая; наличие сертификата качества от

- 1) в случае, когда стоимость данного товара не превосходит стоимость схожих инновационных продуктов, именно он должен быть приобретен;
- 2) если стоимость данного товара выше стоимости схожих инновационных продуктов, то на аукционе для него предусматривается установление ценовой преференции в размере от 5 до 10%;
- 3) если стоимость данного товара выше стоимости схожих инновационных продуктов, то при проведении конкурса для него предусматривается установление преференции в совокупной оценке – полученной на основе ценовых и технических критериев, определенных заказчиком – в размере от 4 до 8%.

Данная практика вызвала большую обеспокоенность Американо-китайского делового совета¹⁴ (далее – Совет), который в 2011 г. потребовал от всех органов власти национального и региональных уровней прекратить до конца года реализацию любых мер, связанных с преференциями в госзакупках для поддержки местных инновационных продуктов и услуг. Несмотря на анонсирование выполнения данного требования китайскими властями, в последующие годы Совет неоднократно выявлял случаи его нарушения¹⁵, что служит сигналом об эффективности данной системы с точки зрения национальной экономики Китая, но вместе с тем невыгодной (ограничивающей возможности) иностранных участников закупок в китайском государственном секторе.

4. Российская практика

Перечисленные в предыдущих разделах практики, в том числе стимулирования инноваций, не имеют систематического применения в России, реализуясь фрагментарно в некоторых направлениях. Например, в 2023 г. в рамках поправок в № 44-ФЗ был реализован элемент программы «зеленых закупок»¹⁶. Соответствие экологическим требованиям теперь является одним из конкурентных преимуществ для поставщиков, а в качестве положительных внешних эффектов ожидается повышение уровня безопасности и здоровья населения.

Более длительную историю имеют попытки реализации элементов инновационно-направленной политики через государственные закупки. В стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р) отмечается, что «существующая система государственных закупок пока скорее препятствует доступу инновационной продукции в систему государственного заказа»¹⁷, и определяется важность в сфере государственных закупок «создания необходимых инструментов и процедур, дающих возможность государственным заказчикам закупать инновационную продукцию, а государству в целом стимулировать за счет государственных закупок создание такой инновационной продукции».

национальной системы сертификации). Источник: <https://www.chinabusinessreview.com/domestic-innovation-and-government-procurement-policies/> (дата обращения: 20.02.2024).

¹⁴ US-China Business Council (USCBC) <https://www.uschina.org> (дата обращения: 01.02.2024).

¹⁵ <https://www.uschina.org/cmi/update-chinas-government-procurement-and-indigenous-innovation-policies-february-10-2010> (дата обращения: 01.02.2024).

¹⁶ https://zakupki.kontur.ru/site/articles/46645-ot_mechty_ekologov_do_realizacii_v_44_fz?ysclid=lst7vo3htt246944265 (дата обращения: 01.02.2024).

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/> (дата обращения: 11.11.2023).

Среди сформированных со временем составляющих инструментов, описанных в распоряжении Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р, можно выделить следующие.

- Федеральный закон № 44-ФЗ содержит принцип стимулирования инноваций, устанавливающий, что «Заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции»¹⁸. До 31.12.2021 г. законом были предусмотрены две формы для закупки такой продукции – конкурс с ограниченным участием в электронной форме и двухэтапный конкурс в электронной форме.
- Федеральный закон № 223-ФЗ обязывает всех заказчиков публиковать план закупок инновационной и высокотехнологичной продукции¹⁹.
- Органы власти, госкорпорации «Росатом» и «Роскосмос» определяют критерии для отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и (или) высокотехнологической продукции²⁰ (в рамках закупок по № 223-ФЗ).
- Определен перечень юридических лиц, к которым предъявляются дополнительные требования при закупках инновационной продукции²¹.

Данные инструменты имеют фрагментированный характер, в то время как единая концепция и систематическая политика стимулирования инноваций через государственные закупки в России по-прежнему не сформированы.

При этом до настоящего момента по-прежнему нет единого документа, определяющего критерии отнесения продукции к инновационной на федеральном уровне. В нормативных актах инновационная продукция отождествляется с технически и (или) технологически сложной продукцией, что противоречит концептуальному пониманию инновационно-ориентированных государственных закупок, устоявшемуся в экономической литературе²². Подобный подход не только не создает ясных стимулов, но и мешает оценке регулирующего воздействия в силу невозможности отделить создание инноваций от наращивания объемов существующей высокотехнологичной продукции.

¹⁸ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 02.11.2023) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ст.10: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/4dc138d32b6e1d6559d90ddae743e60ece825b2b/?ysclid=loxbxk5aw6256693813 (дата обращения: 11.11.2023).

¹⁹ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», ст. 4: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/441d00be62e3224cdc0514cfff2a26b5b40a1c7/?ysclid=loxchdy82r943811988 (дата обращения: 11.11.2023).

²⁰ Постановление Правительства РФ от 15 июня 2019 г. № 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции»: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326971/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/?ysclid=loxcn2kcd7370300652 (дата обращения: 11.11.2023).

²¹ Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 475-р (ред. от 04.05.2023) О Перечне конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195672/ee464b731800b2f0d0ebac1f667085740fc3f1f8/?ysclid=loxczwqubx401629510 (дата обращения: 11.11.2023).

²² Широкое распространение в экономической литературе (Edquist, Hommen, 2000) получило определение, согласно которому инновационно-ориентированные закупки представляют из себя процесс покупки или размещения заказа государственным учреждением на продукт (услугу, товар или систему), который еще не существует, но который может быть разработан в течение разумного периода времени в результате дополнительной или новой инновационной работы организации(й), желающей производить и реализовывать данную продукцию.

Таким образом, данное направление политики стимулирования инноваций в нашей стране находится лишь на начальной стадии своего формирования и нуждается в дальнейшем развитии.

Заключение

Из представленного анализа видно, что практика регулируемых закупок давно вышла за теоретические рамки главенствующих прежде подходов раннего неоклассицизма к восприятию роли государства в экономике (несмотря на провозглашение соответствующих принципов в директивах о закупках разных юрисдикций), и закупки государственного сектора успешно используются в качестве инструмента разного рода экономической и социально-направленной политики. Практика Китая, наряду с отмеченным конфликтом между теорией и практикой, также демонстрирует определенную рассогласованность между проводимой экономической политикой и эффективностью национальной экономики с точки зрения соответствия принципам недискриминации и максимальной конкуренции, заложенных на уровне международного регулирования. Применительно к российской экономике, оказавшейся в настоящее время под беспрецедентным санкционным давлением и характеризующейся частичным переходом в мобилизационный режим, дальнейшее изучение закупочных практик Китая представляется ценным для формирования собственных мер по наращиванию внутреннего производственного потенциала отдельных отраслей экономики. Выявленные в работе тенденции свидетельствуют о возникновении очередного вызова перед исследователями-экономистами, а также о необходимости переосмысления сложившихся подходов к регулированию закупок.

Список литературы

- Андреев М.Ю., Полбин А.В. Влияние фискальной политики на макроэкономические показатели в DSGE-моделях // Финансовый журнал. 2018. № 3 (43). С. 21–33.
- Мельников В.В., Карелин И.Н. Государственные закупки как инструмент экономической политики // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2021 № 13.2. С. 100–115.
- Шадрина Е.В., Ромодина И.В. Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 149–172.
- Штейн В.М. Экономическая политика. Петроград, 1922.
- Amann M., Essig M. Public procurement of innovation: empirical evidence from EU public authorities on barriers for the promotion of innovation // Innovation: The European Journal of Social Science Research. 2015. No. 28 (3). P. 282–292.
- Arrowsmith S. The purpose of the EU procurement directives: ends, means and the implications for national regulatory space for commercial and horizontal procurement policies // Cambridge Yearbook of European Legal Studies. 2012. No. 14. P. 1–47.
- Arrowsmith S. Transparency in Government Procurement – The Objectives of Regulation and the Boundaries of the WTO // J. World Trade. 2003. No. 37. P. 282.
- Blome C., Hollos D., Paulraj A. Green procurement and green supplier development: antecedents and effects on supplier performance // International Journal of Production Research. 2014. No. 52.1. P. 32–49.

Brammer S., Walker H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study // *International Journal of Operations and Production Management*. 2011. No. 31(4). P. 452–476.

Chersan I.C., Dumitru V.F., Gorgan C., Gorgan V. Green public procurement in the academic literature // *Amfiteatru Economic*. 2020. No. 53. P. 82–101.

Choi J.W. A study of the role of public procurement – Can public procurement make society better // *In The International Public Procurement Conference*. Seoul, South Korea, 2010.

De Rassenfosse G., Jaffe A., Raiteri E. The procurement of innovation by the US government // *PloS one*. 2019. No. 14 (8). e0218927.

Edquist C., Hommen L. Public technology procurement and innovation theory // *Public technology procurement and innovation* (Boston, MA: Springer US). 2000. P. 5–70.

Evenett S.J., Hoekman B.M. Government procurement: market access, transparency, and multilateral trade rules // *European Journal of Political Economy*. 2005. No. 21.1 P. 163–183.

Iossa E., Biagi F., Valbonesi P. Pre-commercial procurement, procurement of innovative solutions and innovation partnerships in the EU: rationale and strategy // *Economics of Innovation and New Technology*. 2018. No. 27 (8). P. 730–749.

Jimenez M.J., Lopez H.M., Escobar F.S.E. Sustainable public procurement: From law to practice // *Sustainability*. 2019. No. 11 (22). P. 63–88.

Kattel R., Lember V. Public procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries? // *Journal of public procurement*. 2010. No. 10 (3). P. 368–404.

Kopcke R., Tootell G., Triest R. The macroeconomics of fiscal policy // *The MIT Press*. 2006. Vol. 1.

Snyder M., Hoyt K., Gouglas D., Johnston T., Robinson J. Designing Pull Funding for a COVID-19 Vaccine // *Health Affairs*. 2020. No. 39 (9). P. 1633–1642.

Sönnichsen S.D., Clement J. Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement // *Journal of cleaner production*. 2020. No. 245. 118901.

Zabala-Iturriagagoitia J.M. Fostering regional innovation, entrepreneurship and growth through public procurement // *Small Business Economics*. 2022. No. 58. P. 1205–1222. DOI: 10.1007/s11187-021-00466-9.

Zhao Yu. Research and Implications on OECD Governments' Procurement Policy to Promote Technology Innovation // *International Journal of Sustainability Management and Information Technologies*. 2019. No. 5 (1). P. 15–22.

REGULATED PROCUREMENT AS AN INSTRUMENT OF ECONOMIC POLICY

Lidia S. Plekhanova

Junior Researcher

*Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics,
(Moscow, Russia)*

Abstract

The paper is devoted to using the procurement regulated procurement as the instrument of the economic policy structural component. The paper emphasizes that public procurement sector, traditionally being a component of macroeconomic policy, also has the potential to solve many problems within the framework of structurally determined development of the national economy. Based on an analysis of policy documents at both the national and international levels, economic policy programs that are actively and successfully implemented in world practice through public sector procurement are highlighted. Special attention is paid to the mechanisms used to stimulate innovation activity through the procurement system, and some problematic aspects of this area in Russian practice are highlighted.

Keywords: government procurement, regulated procurement, sustainable procurement, economic policy.

JEL: D04, D02, G38.

For citation: Plekhanova, L.S. (2024) Regulated Procurement as an Instrument of Economic Policy. Scientific Research of Faculty of Economics. Electronic Journal, vol. 16, no. 3, pp. 21-34. DOI: 10.38050/2078-3809-2024-16-3-21-34.

References

Andreev M.Yu., Polbin A.V. Vliyaniye fiskal'noy politiki na makroekonomicheskie pokazateli v DSGE-modelyakh. Finansovyy zhurnal. 2018. No. 3 (43). P. 21–33. (In Russ.).

Mel'nikov V.V., Karelin I.N. Gosudarstvennye zakupki kak instrument ekonomicheskoy politiki. Journal of Institutional Studies (Zhurnal institutsional'nykh issledovaniy). 2021 No. 13.2. P. 100–115. (In Russ.).

Shadrina E.V., Romodina I.V. Gosudarstvennye zakupki dlya ustoychivogo razvitiya: mezhdunarodnyy opyt. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2017. No. 1. P. 149–172. (In Russ.).

Shtein V.M. Ekonomicheskaya politika. Petrograd, 1922. (In Russ.).

Amann M., Essig M. Public procurement of innovation: empirical evidence from EU public authorities on barriers for the promotion of innovation. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. 2015. No. 28 (3). P. 282–292.

Arrowsmith S. The purpose of the EU procurement directives: ends, means and the implications for national regulatory space for commercial and horizontal procurement policies. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2012. No. 14. P. 1–47.

Arrowsmith S. Transparency in Government Procurement – The Objectives of Regulation and the Boundaries of the WTO. *J. World Trade*. 2003. No. 37. P. 282.

Blome C., Hollos D., Paulraj A. Green procurement and green supplier development: antecedents and effects on supplier performance. *International Journal of Production Research*. 2014. No. 52.1. P. 32–49.

Brammer S., Walker H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations and Production Management*. 2011. No. 31(4). P. 452–476.

Chersan I.C., Dumitru V.F., Gorgan C., Gorgan V. Green public procurement in the academic literature // *Amfiteatru Economic*. 2020. No. 53. P. 82–101.

Choi J.W. A study of the role of public procurement – Can public procurement make society better. In *The International Public Procurement Conference*. Seoul, South Korea, 2010.

De Rassenfosse G., Jaffe A., Raiteri E. The procurement of innovation by the US government. *PloS one*. 2019. No. 14 (8). e0218927.

Edquist C., Hommen L. Public technology procurement and innovation theory. *Public technology procurement and innovation* (Boston, MA: Springer US). 2000. P. 5–70.

Evenett S.J., Hoekman B.M. Government procurement: market access, transparency, and multilateral trade rules. *European Journal of Political Economy*. 2005. No. 21.1 P. 163–183.

Iossa E., Biagi F., Valbonesi P. Pre-commercial procurement, procurement of innovative solutions and innovation partnerships in the EU: rationale and strategy. *Economics of Innovation and New Technology*. 2018. No. 27 (8). P. 730–749.

Jimenez M.J., Lopez H.M., Escobar F.S.E. Sustainable public procurement: From law to practice. *Sustainability*. 2019. No. 11 (22). P. 63–88.

Kattel R., Lember V. Public procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries? *Journal of public procurement*. 2010. No. 10 (3). P. 368–404.

Kopcke R., Tootell G., Triest R. The macroeconomics of fiscal policy. The MIT Press. 2006. Vol. 1.

Snyder M., Hoyt K., Gouglas D., Johnston T., Robinson J. Designing Pull Funding for a COVID-19 Vaccine. *Health Affairs*. 2020. No. 39 (9). P. 1633–1642.

Sönnichsen S.D., Clement J. Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of cleaner production*. 2020. No. 245. 118901.

Zabala-Iturriagagoitia J.M. Fostering regional innovation, entrepreneurship and growth through public procurement. *Small Business Economics*. 2022. No. 58. P. 1205–1222. DOI:10.1007/s11187-021-00466-9.

Zhao Yu. Research and Implications on OECD Governments' Procurement Policy to Promote Technology Innovation. *International Journal of Sustainability Management and Information Technologies*. 2019. No. 5 (1). P. 15–22.