
ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА:
СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Москва
Институт экономики
2013

Государственная контрактная система: состояние, проблемы, перспективы. – М.: Институт экономики РАН, 2013. – 50 с.

ISBN 978-5-9940-0417-3

В докладе рассматривается широкий круг вопросов, связанных с формированием нового института – государственной контрактной системы. Показана многогранность процесса реформирования системы государственного и муниципального заказа, сложность реализации предусмотренных нововведений.

Особое внимание уделено развитию регулирующих функций контрактной системы, проблеме формирования условий и механизмов, отвечающих задаче повышения инновационной активности закупок, стимулирования инновационного развития экономики.

Коллектив авторов: д.э.н. Смотрицкая И.И. (научный руководитель); д.э.н. проф. Черных С.И.; к.э.н. Шувалов С.С.; с.н.с. Горденко Г.В.; Кузнецова М.Л.

©
Институт экономики РАН,
2013

©
Коллектив авторов,
2013

©
В.Е. Валериус, дизайн,
2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава I. Институт контрактных отношений в современной экономике	6
Глава II. Государственная контрактная система: новое качество управления закупками.....	11
Глава III. Формирование институциональных основ закупок инновационной продукции	21
Глава IV. Государственные контракты в сфере исследований и разработок.....	29
Глава V. Стратегические цели и приоритеты развития	37
Заключение.....	48

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе в странах с высокоразвитой экономикой происходят «беспрецедентные по темпам изменения в государственном секторе», заключающиеся в переходе деятельности государственных институтов и организаций на рыночные стратегии и инструменты управления¹. Необходимость реализации крупных научно-технических и инновационных программ привела к активизации взаимодействия государства и частного бизнеса на основе партнерских контрактных отношений. Благодаря многообразию использования различных типов контрактных соглашений государство имеет возможность оказывать регулирующее и стимулирующее воздействие на развитие экономики.

В нашей стране низкая эффективность государственного управления является одним из важнейших факторов, препятствующих росту российской экономики. По оценке экспертов Goldman Sachs, улучшение предпринимательских условий вместе с улучшением качества управления экономикой позволило бы России повысить потенциал развития до 5,3%, против текущего 3,7% (оценка G.S.). На острую необходимость повышения эффективности государственного управления в РФ указали в процессе проводившегося опроса и 80% участников последнего Давосского форума.

Современная мировая практика свидетельствует, что повышение качества управления экономикой требует, с одной стороны, переориентации государственного управления на более гибкие, в том числе контрактные механизмы регулирования, с другой — повышения эффективности деятельности государства как субъекта

1. Пирсон К. Экспертная оценка международной практики проведения государственных закупок / Рекомендации и материалы, подготовленные Рабочей группой промышленных компаний (Industrial Companies Working Group) М., 2012.

контрактных отношений. В русле данной «контрактной» идеологии лежит и стратегическая задача перехода к контрактной модели управления государственными и муниципальными закупками в российской экономике.

С 1 января 2014 г. вступает в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Целью создания контрактной системы является повышение эффективности обеспечения общественных нужд за счет реализации системного подхода к формированию, заключению и исполнению государственных и муниципальных контрактов, прозрачности всего цикла закупок от планирования до приемки и оценки результатов.

В докладе исследуется широкий круг вопросов, связанных с формированием нового института — государственной контрактной системы. Показана многогранность процесса реформирования системы государственного и муниципального заказа, сложность реализации предусмотренных нововведений. Особое внимание уделено развитию регулирующих функций контрактной системы, проблеме формирования условий и механизмов, отвечающих задаче повышения инновационной активности закупок, стимулирования инновационного развития экономики. Не случайно В.В. Путин назвал государственные закупки инструментом общественного регулирования, который, однако, еще используется неэффективно и не ориентирует поставщиков на инновационное развитие².

Актуальность проблем, рассматриваемых в докладе, обусловлена и тем, что на современном этапе государственные закупки выступают одним из ключевых процессов, который обеспечивает и фактически отражает качество отношений государства, бизнеса и общества. В этой связи разработка методологии построения модели управления, опирающейся на развитые контрактные механизмы, на макро- и микроуровне в единстве с другими инструментами государственного управления представляется чрезвычайно важной задачей для формирования новой стратегии социально-экономического развития страны.

2. <http://premier.gov.ru/ru/events/news/9605/>



Институт контрактных отношений в современной экономике

В глобальном информационном обществе меняется сам предмет экономической науки, если раньше она была «наукой о выборе», то теперь, по мнению многих ученых, она в большей степени становится «наукой о «контрактах»³. В свою очередь, деятельность экономических субъектов рынка рассматривается сквозь призму взаимовыгодных контрактных отношений в рамках так называемой контрактной (договорной) парадигмы. В институциональной теории контрактная парадигма может реализовываться как извне — через институциональную среду (выбор правил игры: социальных, правовых и политических), так и через отношения, лежащие в основе организаций, то есть изнутри. Соответственно, организация рассматривается рядом ученых данного направления как сплетение контрактов, поэтому для таких авторов экономические теории контракта и теории организации тесно связаны.

Следует отметить, что в рамках современной институциональной теории сама трактовка понятия института имеет разное наполнение. Если Д. Норт определяет институт как правила игры, то в концепции нобелевского лауреата О. Уильямсона понятие института более соответствует уровню институциональной среды, а институты есть «структуры управления»⁴. Проблема эффективности структуры управления контрактными отношениями находится в центре внимания теории транзакционных издержек О. Уильям-

3. См., например, *Buchanan J.M.* 1964. Is economics the science of choice? In: *E. Streissler (ed.) Roads to Freedom: Essays in Honor of F.A. Hayek*. Routledge&Kegan: London. P. 47–64; *Williamson O.E.* 2002. The theory of the firm as governance structure: From choice to contract. *Journal of Economic Perspectives*. Vol.16. №3. P. 172–173.; *Фуруботи Э.Г. Рихтер Р.* Институты и экономическая теория. СПб. 2005. С. XIV–XX.

4. *Фуруботи Э.Г. Рихтер Р.* Институты и экономическая теория. СПб. 2005. С.XV.

сона, являющейся одним из ключевых элементов новой институциональной экономической теории. При этом О. Уильямсон большую часть экономических отношений считает контрактными, так как субъекты экономических отношений заменяют обычную рыночную сделку купли-продажи на свободном рынке более сложной формой экономической организации — контрактацией для достижения большей эффективности. В частности, О. Уильямсон показал, что такие ранее считавшиеся разноплановыми феномены, как вертикальная интеграция, способы организации работы, современная корпорация, корпоративное управление, государственное регулирование имеют схожую контрактную природу и потому доступны для анализа на основе единой концепции транзакционных издержек⁵.

Современная институциональная теория рассматривает проблему развития контрактных отношений с учетом широкого спектра форм собственности и контрактных форм. Наряду с частной собственностью исследуется государственная, акционерная формы собственности с точки зрения их возможной эффективности в обеспечении рыночного обмена.

На основе разработанных систем прав собственности и оптимальных контрактов представители институциональной теории трактуют «внутренний» мир контракта по-разному. Одни его главной характеристикой называют планирование, другие — обещания, третьи — конкуренцию, четвертые — механизм управления (или частный порядок улаживания конфликтов). Каждая из этих точек зрения по-своему верна в зависимости от поведенческих предпосылок, наиболее адекватных конкретной сделке, и от экономических характеристик товара или услуги, являющихся ее предметом.

Именно государству субъектами контрактных отношений передается право контроля над исполнением определенных сделок, в которых защиту прав собственности выгоднее поручить государству. В итоге государство играет в контрактной системе двойную роль. С одной стороны, оно является гарантом исполнения контрактов, с другой стороны, обладает собственностью и само

5. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма. СПб: Лениздат. 1996. С. 549–550.

становится равноправным субъектом контрактных отношений. То есть «свобода контракта не исключает деятельности государства», направленной на создание институтов для регулирования и управления контрактными отношениями⁶.

В этой связи свобода контракта и вытекающая из нее частная автономия могут трактоваться в качестве юридического аналога принципа *децентрализации* принятия экономических решений, а структура управления или институционального устройства играют решающую роль в *централизации* для определения логики поведения и достижения максимальной эффективности деятельности экономической единицы.

В свою очередь, формирующиеся контрактные системы позволяют обеспечивать большую эффективность хозяйствующего субъекта, представляя собой интеграцию рыночных (автономных) и нерыночных (централизации) начал организации экономической деятельности, получающих свое материальное воплощение в контракте как юридическом документе⁷. Базовой компонентой любой контрактной системы является совокупность нормативных актов, регулирующих контрактные отношения между субъектами экономической деятельности, государством (в лице уполномоченных исполнительных органов) и частным сектором в целом, и, в частности, в определенных крупных проектах, отдельных отраслях, видах деятельности.

Следует отметить, что именно через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с участниками рынка различных форм собственности. Так, в российской экономике государство выступает крупнейшим потребителем на рынке товаров, работ, услуг. За последние пять лет российский рынок государственных закупок имеет устойчивую тенденцию к росту. В 2012 г. государство заключило 2877505 контрактов, объем контрактации превысил 6 трлн руб. и составил около 50% расходной части федерального бюджета (табл. 1).

6. Фуруботи Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. СПб: Изд. дом СПбГУ, 2005. С. 162.

7. Там же. С. 160–161.

Таблица 1. Государственные контракты (период 1.01.2011–1.09.2013 гг.)

Показатели	2011	2012	2013 (1.01.–1.09.)	Всего
Количество, ед.	2 383 848	2 877 505	1 933 775	7 195 128
Сумма, млн руб.	4 750 500	6 044 288	2 935 266	13 730 054

Рассчитано на основании данных: <http://zakupki.gov.ru>

Развитие контрактной системы предполагает процесс постоянного совершенствования законодательной базы контрактных отношений в соответствии с меняющимися социально-экономическими условиями. В нашей стране институт контрактных отношений находится в процессе формирования. На современном этапе наиболее развиты институты контрактных отношений в США⁸. Партнерство государства и бизнеса лежит в основе функционирования Федеральной контрактной системы США, имеющей соответствующие развитые институты и механизмы. По оценке экспертов, ФКС США за счет рассмотрения государственных проектов и контрактов как *единого объекта управления* обеспечивает ежегодную экономию только на закупках вооружения 65 млрд долл.⁹

В то же время для повышения качества государственного управления в условиях инновационного обновления экономики необходимо учитывать специфику возникающих многообразных связей и сетевых взаимодействий в инновационной среде. Это требует, с одной стороны, использования гибких инструментов и методов управления, развития горизонтальных взаимосвязей, а с другой – централизации ряда функций для снижения транзакционных издержек за счет совместного использования ресурсов (информационных, кадровых, интеллектуальных и т.д.).

В этой связи в современных развитых государственных и частных компаниях, как правило, преобладают смешанные (гибридные) модели управления, в которых центральные и территориальные органы делят полномочия, функции и ответственность в

8. Теоретические и методологические вопросы развития Федеральной контрактной системы США как института государственного управления и регулирования экономики разработаны в обширных исследованиях В.А. Федоровича, А.П. Патрона, В.П. Заварухина. В частности, в фундаментальной монографии «США: Федеральная контрактная система и экономика». М.: Наука, 2002.

9. Пискунов А.А. Федеральная контрактная система как инструмент развития // ЭТАП: экономическая теория: анализ; практика. 2011, №6. С.49.

экономической деятельности. Например, оценка, проведенная консалтинговой фирмой Эй Ти Карни (A.T. Kearney) в 275 международных компаниях, показала, что все большую популярность приобретают модели управления, в которых стратегические решения принимаются на центральном уровне, а сделки осуществляются на местном уровне¹⁰.

В нашей стране данные тенденции нашли отражение в реализуемой реформе системы закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд, имеющей целью развитие контрактной экономики закупок.

10. Руководство по закупкам / Под ред. Н. Димитри, Г. Пика, Дж. Спаньоло. М.: НИУ «Высшая школа экономики». 2013. С.79.

Государственная контрактная система: новое качество управления закупками

В настоящее время в мировой практике можно выделить два основных подхода к оценке качества государственного управления. Первый подход, разработанный в 1990-х годах. Институтом всемирного банка, базируется на интегральном показателе государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS). Данный показатель оценивает эффективность управления и включает 6 индексов, отражающих 6 параметров государственного управления: право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона и контроль коррупции¹¹.

В свою очередь, система оценки качества государственного управления, разработанная Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), включает следующие ключевые аспекты: государственная служба; управление разработкой и реализацией политики; управление государственными расходами; *государственные закупки*. Данный структурный подход использовался при подготовке и оценке результатов реформ в сфере государственного управления, в первую очередь в странах – членах ЕС, а также при реформировании российской экономики, например при подготовке и проведении административной реформы, разработке стратегии 2020, реформировании системы государственных закупок. Основными универсальными показателями качества

11. Цифровое значение каждого из шести индикаторов формируется на основе 30 источников данных. Эти данные масштабируются и объединяются для создания агрегированных показателей. Показатель GRICS получил распространение в большей степени для проведения межстранового сопоставительного анализа.

управления закупками выступают: прозрачность, подотчетность, ответственность, результативность, эффективность и экономичность государственных расходов на закупки товаров, работ, услуг.

Современный этап реформирования российской системы государственных и муниципальных закупок заключается в переходе к контрактной модели управления закупками. С 1 января 2014 г. вступает в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — *Закон о КС*).

Под *контрактной системой* в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд понимается *совокупность участников контрактной системы*, в том числе: федеральный орган исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы; федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования, управления и контроля в сфере закупок; заказчики, участники закупок (в том числе государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»); специализированные организации, операторы электронных площадок; органы единой информационной системы в сфере закупок; потенциальные исполнители (подрядчики, поставщики). В соответствии с настоящим законом заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, а именно для:

- достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования), государственными программами субъектов РФ, муниципальными программами;
- исполнения международных обязательств РФ, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация;
- выполнения функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными вне-

бюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Контрактная система (КС) основывается на принципах открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Анализ ключевых изменений, вносимых в соответствии с *Законом о КС* в систему организации и регулирования государственных и муниципальных закупок, позволяет сделать вывод о формировании институциональных основ для перехода к новому качеству управления закупками.

В отличие от Федерального закона №94-ФЗ¹², в настоящее время базового нормативного регулятора в данной сфере, новый закон включает совокупность норм и правил, регулирующих государственную закупку как *единый цикл, состоящий из следующих основных этапов*: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; формирование планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд; размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг и заключение контрактов; исполнение, мониторинг и аудит государственных контрактов.

Концепция развития КС предусматривает расширение способов закупки, добавление двухэтапных закрытых конкурсов, размещение способом запроса предложений, усиление фактора предквалификации. При осуществлении закупок могут использоваться как конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), так и закупки у единственного поставщика. Конкурентными способами являются конкурсы, в том числе открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс и аукционы (в электронной форме и закрытые аукционы), запрос котировок,

12. Федеральный закон №94-ФЗ от 21.07.2005г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – *Закон 94-ФЗ*).

запрос предложений. В соответствии со статьей № 31 Закона о КС государственные уполномоченные органы (заказчики) наделены правом вводить дополнительные квалификационные требования к участникам определенных конкурсов (с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием и др.). В том числе к наличию: оборудования, финансовых и материальных ресурсов, профессиональных специалистов для исполнения контракта; опыта работы, связанного с предметом контракта; соответствующей деловой репутации.

Существенная роль в повышении качества управления закупками отведена созданию комплексной единой *информационной среды* государственных закупок. В настоящее время заложены основы взаимосвязанной информационной структуры, которая позволяет консолидировать и обрабатывать сведения о размещении государственных заказов и заключении государственных контрактов. Однако для формирования государственной закупочной политики в контексте контрактной системы необходимым условием выступает формирование единого информационного электронного пространства государственных закупок, которое предполагает единство стандартов и параметров при единой поисковой аналитической системе и единой информационной структуре. В соответствии с Законом о КС такая единая информационная система будет содержать: планы и планы-графики закупок; информацию о реализации планов; реестр контрактов, заключенных заказчиками; реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); реестр банковских гарантий; реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний.

По нашему мнению, приоритетным условием повышения эффективности контрактных отношений выступает реализация принципа единства стандартов и параметров контрактации, предусмотренного в данной системе. В этой связи одной из ключевых проблем реализации Закона о КС является разработка библиотеки типовых контрактов и типовых условий контрактов, библиотеки типовых форм конкурсной документации, технических заданий, стандартизации документооборота. Следует отметить, что ряд субъектов РФ в рамках своих полномочий ведут активную работу по созданию такой информационной базы, например, в г. Москве

она включает 330 видов контрактов, при этом идет дальнейшая стандартизация форм и разработка типовых технических заданий.

Важной новацией является общедоступный и безвозмездный доступ субъектов рынка закупок к большому массиву аналитической и нормативно-методической информации. Данный блок единой системы будет содержать информацию о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также о размещаемых заказчиками запросах (в соответствии с ч 5. Ст. 22 Закона о КС) цен товаров, работ, услуг. Он будет включать все нормативно-правовые акты и методические рекомендации, регулирующие контрактные отношения. Информация, содержащаяся в единой информационной системе, будет размещаться на официальных сайтах. Такая информационная база даст возможность на постоянной основе проводить комплексный анализ состояния государственных и муниципальных закупок, предотвращать системные кризисы, осуществлять мониторинг размещения и реализации государственных заказов, повысить действенность контроля за результативностью использования бюджетных средств.

Организационные и управленческие новации, предусмотренные Законом о КС, коснутся государственных и муниципальных заказчиков, поставщиков – участников закупок.

В соответствии с данным законом заказчики обязаны готовить трехлетний и годовой планы закупок, в особом порядке корректировать и уточнять их. Если раньше заказчики обосновывали только начальную цену закупки, то со следующего года они обязаны будут обосновать и предмет закупки, и способ закупки, и требования к участникам закупки. Соответственно, для реализации новых функций потребуются квалифицированные кадры, создание специальных контрактных служб. В случае, если совокупный годовой объем закупок не превышает 100 млн руб., заказчик может не создавать контрактную службу, а назначить должностное лицо, ответственное за осуществление закупок, исполнение контрактов, – контрактного управляющего, имеющего специальную профессиональную подготовку.

Законом о КС регламентирована существующая тенденция к *централизации* ряда функций для снижения издержек про-

цесса закупок. В рамках контрактной системы возможны варианты централизации определенных функций в специальном казенном учреждении, в отраслевом ведомстве, органе исполнительной власти для территориальных органов и подведомственных учреждений. Могут быть расширены и функции уполномоченного органа, за счет его участия в планировании, заключении и исполнении контрактов. Полномочия по муниципальным закупкам по соглашению между субъектом федерации и муниципальным образованием могут быть переданы на уровень субъекта федерации.

Выбор между централизацией и делегированием полномочий на разных уровнях контрактной системы, по нашему мнению, должен приниматься на основе комплексного анализа следующих ключевых аспектов закупок: контроль и возможная экономия транзакционных издержек; уровень стандартизации продукции; доля закупок стратегической и инновационной продукции; состояние и динамика рынка; наличие финансовых, материальных и кадровых ресурсов. Очевидно, что централизация позволяет сократить издержки за счет экономии на масштабе закупок, отсутствию дублирования функций, совместного использования инфраструктуры, ресурсов, знаний. Однако экономия издержек за счет масштаба закупок, в большей степени, возможна при условии централизации закупок стандартной продукции. Как показывает практический опыт, при закупках наукоемкой, технологически сложной и инновационной продукции более эффективна децентрализованная форма закупок, позволяющая использовать дифференцированный (индивидуальный) подход и гибкие формы контрактных соглашений.

Принятый Закон о КС формирует институциональные условия для формирования нового алгоритма взаимодействия между государственными заказчиками и поставщиками. Нормативно закреплена (ст. 34 закона) зеркальная ответственность за невыполнение условий и расторжение контрактов как со стороны государственных и муниципальных заказчиков, так и исполнителей контрактов. Контракт должен включать обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом. Например, в случае просрочки ис-

полнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней).

Кроме того, государственные контракты теперь могут иметь специальные условия, например *обязательное* привлечение при исполнении контрактов субподрядчиков, которые являются субъектами малого предпринимательства или социально ориентированными некоммерческими организациями. При этом заказчики будут *обязаны* предоставлять ценовую преференцию 15% учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, что ранее делалось крайне редко. Таким образом, Закон о контрактной системе сделал значительные подвижки для повышения роли государственного контракта как «мягкого» рыночного инструмента регулирования социально-экономического развития. Однако для эффективной реализации данных преференций необходима разработка и внедрение соответствующих механизмов на основе использования существующего практического опыта, в том числе частных рыночных структур¹³.

13. Например, по статистике электронной торговой площадки Tender.Pro, на долю малых и средних предприятий-поставщиков у них приходится примерно 85% стоимостной доли договоров, заключенных по итогам открытых процедур закупки в электронной форме. Это достигается за счет особенности покупаемой в электронной форме номенклатуры и *обеспечения максимально комфортного доступа поставщиков* к электронным закупкам компаний, в том числе проводящим закупки по федеральному закону № 223-ФЗ. На площадке Tender.Pro для участников закупок действует тариф 2500 руб. в месяц в виде абонентской платы. Этот тариф позволяет участвовать в любом количестве тендеров, а комиссии за победу не взимаются. Все затраты компании-поставщика ограничиваются абонентской платой. Другая особенность площадки — организаторы конкурсов могут бесплатно приглашать неограниченное количество традиционных поставщиков участвовать в своих закупках.

В системе teclot.com вопрос доступа поставщиков к участию в закупке решен другим способом. Любой поставщик может *бесплатно принять участие в неограниченном количестве закупок, более того, бесплатной является и организация закупок*. Оплату осуществляет только победитель в строго ограниченной сумме — 1% от стоимости лота, но не более 3500 руб. Например, при победе в закупке на сумму 100 тыс. руб. победитель оплачивает 1000 руб. (1%); если выиграна закупка на сумму 1 млн руб. — то 3500 руб., что составляет всего 0,35% от общей суммы. Чем больше стоимость закупки, тем меньше оплата в процентном выражении. Таким образом, тарифы на электронных торговых площадках позволяют представителям малого и среднего бизнеса участвовать в закупках крупных коммерческих компаний. Такие тарифы стимулируют поставщиков принимать участие в электронных конкурсах, что обеспечивает рост доли закупок в электронной форме в общем ежегодном объеме закупок заказчиков открытым конкурентным способом.

Одним из основополагающих принципов деятельности КС является формирование института общественного контроля, важнейшей функций которого станет обязательное общественное обсуждение формата и стартовой цены государственной закупки¹⁴.

В настоящее время, как минимум, половина сверхдорогих госзакупок проводится в обход конкурентных процедур. К такому выводу пришли эксперты Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ), проанализировав госконтракты стоимостью свыше 1 млрд руб. каждый. Общий объем рассмотренных НАИЗ торгов составил 153 млрд руб. (12 закупок с не подведенными итогами на сумму 64,9 млрд руб. и 40 закупок с подведенными итогами на сумму 88,1 млрд руб.). Согласно анализу НАИЗ, лидером по нарушениям стал п. 2 ч. 1 ст. 17 135-ФЗ «О защите конкуренции» — создание преимущественных условий участия в торгах. В результате 58% закупок (с начальной стоимостью свыше 1 млрд руб.) по стоимости и 48% количества закупок за период с 22 февраля 2012 г. по 5 марта 2012 г. осуществлялись в условиях отсутствия конкуренции¹⁵.

В соответствии с поручением Правительства РФ Министерством экономического развития разработана Концепция общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд руб., основными принципами которой является открытость и прозрачность. В общественном обсуждении могут на равных условиях принимать участие любые юридические лица, вне зависимости от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, любые физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, представители органов государственной власти и местного самоуправления. Все поступившие в ходе общественного обсуждения замечания и предложения его участников, ответы заказчиков на поступившие замечания, заключения контрольных органов, протокол подведения итогов обсуждения должны быть опубликованы для неограни-

14. Идея внедрения процедуры мониторинга сверхдорогих контрактов (свыше 1 млрд руб.) до принятия Закона о КС была высказана в предвыборной статье В. Путина «О наших экономических задачах».

15. Источник информации: РБК daily. 21 марта 2012.

ченного доступа на официальном сайте информации о размещении заказов РФ zakupki.gov.ru.

По сути, Законом о КС закладывается основа для «управленческой революции» в сфере государственных и муниципальных закупок. Комплексный подход к процессу закупок, качественно новый уровень обоснования и планирования, обеспечение прозрачности и общественного контроля на всех этапах, расширение качественных критериев оценки заявок при выборе поставщиков и усиление значения квалификационных критериев оценки заявок – все эти новации базируются на результатах широкого общественного профессионального обсуждения проекта Закона и соответствуют мировой практике.

По оценке Минэкономразвития¹⁶, полноценная реализация Закона о КС позволит резко сократить уровень коррупции в сфере закупок. Так, в настоящее время около 39% государственных закупок (2,8 трлн руб. ежегодно) осуществляется у единого поставщика, а значит, вне конкурентной среды. При этом в г. Москве, которая фактически внедрила контрактную систему государственных и муниципальных закупок в рамках пилотного проекта, у единственного поставщика (в первом квартале 2013 г.) было осуществлено всего 19% закупок. За два года в г. Москве удалось сэкономить на закупках около 250 млрд руб., или 20% от первоначально планируемого уровня¹⁷.

Вместе с тем успех реализации новой системы управления закупками будет зависеть от того, в какой форме будут приняты нормативные акты, связанные с Законом о КС. По оценке Минэкономразвития, предстоит принять более 60 нормативных актов, из которых 38 уже в 2013 г. Таким образом, предусмотренные законом новации требуют дополнительной разработки в разрезе следующих ключевых аспектов:

- формирование соответствующей институциональной базы на основе согласования и внесение необходимых изменений в федеральные законодательные акты (Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ и др.);

16. А. Белоусов. Выступление на форуме «Госзаказ-2013», режим доступа: [http:// www.forum-goszakaz.ru](http://www.forum-goszakaz.ru)

17. А. Шаронов. Выступление на форуме «Госзаказ-2013», режим доступа: [http:// www.forum-goszakaz.ru](http://www.forum-goszakaz.ru)

- создание полноценной нормативно-правовой и методической основы для обоснования и планирования закупок, в том числе на межотраслевом и межрегиональном уровне;
- регламентация и введение различных форм «новых» контрактов для долгосрочного сотрудничества государства и частного бизнеса;
- увязка контрактов с социальными проблемами регионов;
- формирование соответствующей организационной структуры, создание системы профессиональной подготовки кадров.

В странах с развитой экономикой контрактная система выступает важным механизмом государственного регулирования, инструментом стимулирования инновационного обновления. Принцип инновационной активности закупок положен и в основу деятельности создаваемой государственной контрактной системы, однако для реализации данного принципа необходимо сформировать соответствующие институциональные предпосылки. В связи с чрезвычайной актуальностью вопросов модернизации и инновационного обновления для экономики нашей страны мы остановимся на данной проблеме более подробно.



Формирование институциональных основ закупок инновационной продукции

В Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года («Инновационная Россия 2020») система государственных закупок рассматривается в качестве одного из значимых инструментов реализации инновационной политики государства. В указанном документе, в частности, нашло отражение признание того факта, что «в настоящее время государственные закупки не стали значимым инструментом стимулирования инновационной активности, в то время как в мировой практике закупки для государственных нужд выступают в качестве важного ресурса для создания спроса на инновации»¹⁸.

Проведенное исследование мировой практики позволяет сделать вывод, что на современном этапе в странах с высокоразвитой экономикой наблюдается значительный рост интереса к государственному заказу как инструменту реализации инновационной стратегии. Например, в рамках ЕС создан и функционирует специализированный веб-сервер Procurement of Innovation Platform, содержащий нормативно-правовые, аналитические, статистические и иные материалы, связанные с проблемой государственного заказа на инновации, а также описание примеров «лучших практик»¹⁹. При этом ключевой проблемой выступает разработка механизмов использования государственных закупок для стимулирования инноваций посредством встраивания государственных закупок в общую систему реализации инновационной политики. В том числе: выбор отраслей экономики, в которых применение закупочных механизмов может принести максимальный социально-экономический эф-

18. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р (раздел VIII, подраздел 3).

19. <http://www.innovation-procurement.org>.

фект; взаимная увязка закупочных механизмов с другими инструментами инновационной политики — научно-техническими программами, технологическими платформами и пр.

В США государственный заказ на инновационную продукцию в рамках федеральной контрактной системы (ФКС) давно и успешно (с середины XX в.) используется в качестве инструмента реализации промышленной, социально-экономической, научно-технологической и инновационной политики американского государства²⁰. Особенностью американской системы государственного заказа является ее преимущественная ориентация на разработку технологий и закупку продукции для военных нужд. Вместе с тем экономическая система и государственная политика, создающие благоприятную среду для инновационного и высокотехнологичного бизнеса, эффективные законодательные механизмы трансфера технологий из оборонного сектора в гражданский, а затем и из государственного сектора в частный, привели к тому, что именно государственный спрос на продукцию и технологии военного назначения (в тесной увязке с программами военных исследований и разработок) стал ключевым фактором развития и распространения технологий, оказавших влияние на мировую экономическую и технологическую среду и, по сути, на появление новых отраслей экономики²¹.

Согласно современной концепции инновационного технологического цикла, инновация получается тогда, когда изобретение трансформируется в промышленный продукт. Однако, как показывает практика, именно на этапе трансформации результатов прикладного исследования (изобретения) в первую партию промышленного продукта (инновацию) возникает так называемый

20. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. М: Наука, 2010.

21. Среди конкретных примеров следует привести Интернет и многие связанные с ним информационно-телекоммуникационные технологии, глобальную навигационную систему GPS и другие спутниковые технологии, новые методы медицинской диагностики и терапии, возникшие в результате реализации военного проекта Bioshield - James A. U.S. Defence R&D Spending: An Analysis of the Impacts. Rapporteur's Report for the EURAB Working Group ERA Scope and Vision, EURAB 04.011 (<http://europa.eu.int/comm/research/eurab/pdf/recommendations10.pdf>). Manchester, 2004; Wessner C. Innovation, Security, and Growth. Perspectives from the U.S. Innovation System. Myths, Realities, and Opportunities. Presentation at the 6 Countries Programme Workshop: Linking Defence and Security R&D to Innovation: The Challenge Ahead. Brussels, 2004.

трансформационный вызов, связанный с высокими издержками трансформации изобретения в инновационный продукт, необходимостью поиска инвесторов, проблемами профессионального маркетинга и пр. В этих условиях только государственный сектор, в том числе через механизмы государственного заказа, способен преодолеть эти проблемы, способствуя трансформации изобретений в прорывные инновации. В странах ЕС именно государственный сектор формирует значительную долю спроса на инновационную продукцию, выступает ключевым заказчиком и потребителем инноваций в таких областях, как здравоохранение, строительство, оборона и безопасность, мониторинг, контроль и предотвращение изменений климата, энергетика и энергоэффективность, транспорт.

Вместе с тем, несмотря на признание актуальности проблемы использования государственного заказа на инновации в качестве инструмента реализации инновационной стратегии государства, сам этот термин в различных источниках интерпретируется по-разному.

Наиболее распространено определение государственного заказа на инновации, используемое Европейской комиссией. В соответствии с указанным определением, *государственный заказ на инновации представляет собой приобретение новых продуктов (услуг), обладающих значительно улучшенными свойствами*. Разработка и производство инновационной продукции на условиях государственно-частного партнерства (ГЧП) также признается государственным заказом на инновации²². Таким образом, согласно определению Европейской комиссии понятие государственного заказа на инновации может включать в себя как закупку имеющейся на рынке инновационной продукции, так и заказ на разработку и поставку отсутствующей на рынке инновационной продукции.

При этом выделяются два основных вида государственного заказа на инновации²³:

- доконкурентные заказы – Pre-Commercial Procurement (PCP);

22. Risk management in the procurement of innovation – Concepts and empirical evidence in the European Union. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2010.

23. Peca V. Demand driven innovation through public procurement // European Commission 2012 <http://www.ec.europa.eu>

- государственные закупки инновационных решений — Public Procurement of Innovative Solutions (PPI).

Под РСР понимаются заказы на выполнение прикладных исследований и разработок, разработку (технологического) решения, разработку прототипа, разработку ограниченной партии опытных образцов товара (услуги). Такие заказы используются, как правило, и для *финансирования исследований и разработок (ИР в российской практике)*, необходимых для конкретных государственных (общественных) нужд. При этом, как правило, заказчик одновременно (параллельно) финансирует несколько проектов, предлагающих альтернативные решения одной проблемы, до того момента, пока не сможет убедиться в преимуществе какого-либо одного проекта (научного подхода, технологического решения) и отказаться от финансирования других. Как правило, РСР предполагает полное государственное финансирование.

В свою очередь, PPI подразумевает заказ на разработку *инновационного продукта* или закупку *недавно разработанного продукта* (услуги). При PPI государство не только обеспечивает свои потребности в новых продуктах, но и выступает, как правило, в качестве «первого покупателя» («первого рынка») для этих продуктов, таким образом, стимулируя инновационное развитие. Разработка инновационного продукта в рамках PPI обычно предусматривает доленое финансирование проекта как со стороны государства (заказчика), так и со стороны самого разработчика и (или) других потенциальных потребителей разрабатываемого продукта, как правило, в рамках ГЧП. Таким образом, по содержанию PPI аналогичны понятию *государственные закупки инновационной продукции* в российской экономике.

Вместе с тем, анализ европейского (как наднационального, так и национального ряда ведущих стран) и американского законодательства о государственных закупках позволяет говорить о том, что понятие «государственный заказ на инновации» в закупочном законодательстве этих стран не употребляется, хотя использование этого термина широко распространено в научной литературе и экспертно-аналитических материалах. В российском законодательстве также *не регламентированы понятия «государственный заказ на инновации», «закупка инновационной продукции».*

При этом в Законе № 44-ФЗ в качестве одного из принципов осуществления закупок установлен принцип стимулирования инноваций (статья 10), а в качестве критериев оценки заявок (предложений) участников закупки установлены качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки.

Следует отметить, что отсутствие понятия государственного заказа на инновации в российских и зарубежных законодательных и нормативно-правовых актах приводит к проблемам с достоверной оценкой объемов государственного заказа на инновации, поскольку статистически этот показатель не учитывается ни национальными статистическими службами, ни Евростатом, ни авторитетными международными организациями (ООН, ОЭСР, Всемирный банк и др.).

Тем не менее, некоторые косвенные оценки объемов государственного заказа на инновации могут быть получены. На базе открытых статистических данных нами была проведена экспертная оценка масштабов РСР в США и России.

При выполнении расчетов по США использовались данные Национального научного фонда относительно финансирования прикладных исследований и разработок из федерального бюджета²⁴ с учетом того обстоятельства, что ежегодно доля контрактного финансирования в общем объеме федерального бюджета на НИОКР в среднем составляет около 45%²⁵.

При выполнении расчетов по РФ были использованы данные по финансированию НИОКР в рамках ФЦП²⁶, поскольку именно через ФЦП проходит основной объем государственного заказа на прикладные исследования и разработки. Результаты экспертной оценки представлены в табл. 2.

Кроме того, представляет интерес оценка доли РСР в суммарном объеме государственного заказа. Так, в США федеральные РСР в 2010–2011 гг. составили соответственно 9,8 и 9,3% от общего объема федерального государственного заказа²⁷. В России соответ-

24. <http://www.nsf.gov/statistics/nsf13326>.

25. Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Государственная научно-техническая политика и Федеральная контрактная система: зарубежный опыт и возможности его применения в России // Экономическая наука современной России. 2008. № 1.

26. Информационная система ЦИСН ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ: <http://csrs.extech.ru>.

27. Рассчитано с использованием данных Federal Procurement Data System: www.fpbs.gov.

ствующие заказы за указанный период составили соответственно 13,5 и 16,5% от общего финансирования ФЦП из средств федерального бюджета и 2,1 и 2,6% от суммарного объема консолидированного государственного заказа²⁸.

Таблица 2. Масштабы РСР (доконкурентных заказов на инновации) в США и РФ, млн долл.

Год	США	РФ
2010	48851,63	3174,4
2011	46385,93	4650,6

В целом в США инновационные закупки (включающие как РСР, так и РРП) федерального правительства за период 2000–2011 гг. в среднем составили 11,2%, в то время как в ЕС (включая национальные и наднациональные закупки) за период 2006–2011 гг. этот показатель составил в среднем 15,8%²⁹.

Как следует из данных табл. 3, по масштабности вовлечения организаций-инноваторов в процессы государственного заказа на инновации Россия существенным образом отстает от европейских стран, что свидетельствует о недостаточной эффективности размещения государственных заказов в нашей стране.

Таблица 3. Оценка масштабов вовлечения организаций в процессы государственного заказа на инновации (2011 г).

Страны	Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации и получавших финансирование из средств бюджета, в общем числе организаций, в %
Россия	0,2
Германия	7,8
Франция	2,0
Италия	5,1
Финляндия	7,6

Рассчитано на основании данных: Индикаторы инновационной деятельности: 2013. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2013. С. 447–450.

28. Рассчитано на основе данных Росстата и Информационной системы ЦИСН ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ.
29. *Appelt S.* Measuring public procurement of R&D and innovation // Demand-driven innovation through public procurement: Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solutions, Berlin 21-22 March 2013.

Начиная со следующего года, развитие системы государственных заказов на инновации будет происходить в русле правовых норм нового Закона о КС. Анализ норм данного закона позволяет говорить о его прогрессивности, нацеленности на развитие цивилизованных контрактных отношений, создание более благоприятных, нежели в настоящее время, условий для развития государственного заказа на инновации.

В то же время Закон о КС во многом носит рамочный характер, создает необходимые, но не достаточные условия для развития соответствующих процессов, поскольку практическая реализация его ключевых норм, влияющих на стимулирование закупок инновационной продукции, зависит от своевременности и качества разработки соответствующих подзаконных актов. Результаты проведенного анализа позволяют систематизировать и выделить следующие ключевые проблемы формирования правовых основ инновационных закупок в рамках государственной контрактной системы.

- Принцип стимулирования инноваций, предусмотренный Законом о КС, во многом носит декларативный характер, поскольку использование при оценке и сопоставлении заявок критерия качественных, функциональных и экологических характеристик объекта заказа не является для заказчика обязательным, ответственность заказчика за закупку устаревшей, ресурсоемкой, экологически вредной и пр. продукции не предусмотрена. Не нашло в законе и предусмотренное «Инновационной Россией 2020» создание перечней инновационных продуктов и технологий, рекомендуемых к закупке, и устаревших, энергорасточительных, экологически вредных и пр. продуктов и технологий, запрещенных к закупке.
- Нуждается в доработке регламентация требований к квалификации и репутации экспертов (экспертных организаций), критериям и процедурам их отбора, процедурам экспертной оценки конкурсной документации, квалификации участников конкурса и конкурсных заявок и их использованию заказчиком. В ряде случаев (дорогостоящие, технически сложные, инновационные заказы) должно быть предусмотрено не право, а обязан-

ность заказчика по организации экспертизы конкурсной документации, квалификации участников конкурса, заявок и результатов исполнения контракта. Целесообразно распространение соответствующих норм и на процедуры запроса предложений.

- Представляется необоснованным отсутствие права заказчика на размещение заказа на разработку и поставку инновационной продукции путем запроса предложений.
- Отсутствие в законе норм об оценке рисков при расчете начальной (максимальной) цены контракта и управлении рисками при реализации долгосрочных, дорогостоящих и сложных заказов в условиях невозможности изменения параметров контракта повышает риски подрядчика и ставит под угрозу реализацию таких заказов.
- Требуют дополнительной регламентации процедуры размещения заказа при одновременном (параллельном) финансировании нескольких контрактов на выполнение поисковой научно-исследовательской работы, а также критерии отнесения объекта заказа к соответствующей категории.

В связи с существующими специфическими особенностями закупаемых инновационных товаров, работ, услуг в рамках государственной контрактной системы представляется чрезвычайно важным законодательно выделить, разграничить и регламентировать институциональные принципы, практические подходы к закупкам инновационной продукции и к размещению (реализации) государственных заказов на выполнение прикладных исследований и разработок.

Государственные контракты в сфере исследований и разработок

Одной из важнейших национальных задач на современном этапе является формирование инновационной модели российской экономики, которая предполагает, что экономический рост зависит, прежде всего, от качественных изменений структуры экономики и действующих в ней агентов под воздействием научно-технологического прогресса. Для этого требуется реализация институциональных и законодательных условий осуществления инновационной деятельности, механизмов ее стимулирования, в том числе на основе всемерной поддержки проводимых исследований и разработок (ИР)³⁰. Хотя ИР являются только одним из аспектов инновационной деятельности, но это достаточно объемная сфера, включающая в себя, согласно «Руководству Фраскати» (международный стандарт ОЭСР), «творческую работу на системной основе с целью увеличения запаса знаний, включая знание человека, культуры и общества, и использование этого запаса знания для изобретения новых применений. ИР – это термин, относящийся к трем видам деятельности: фундаментальные исследования, прикладные исследования, экспериментальные разработки»³¹.

Исследования и разработки выступают без преувеличения центральным стержнем, на который «нанизываются» практически все аспекты современной экономики, в рамках которой должна обеспечиваться реализация инновационной цепочки – воспроизводство знаний посредством фундаментальных исследований – проведение прикладных исследований и разработок – внедрение

30. Аналогом англоязычного термина *Research and Development* (R&D) у нас раньше выступали «научные исследования и опытно-конструкторские разработки» (НИОКР), сейчас же осуществляется переход к более краткому термину «исследования и разработки» (ИР), используемому и в данном докладе.

31. OECD. Frascati Manual. Paris, 1993.

научно-технических результатов в производство - производство конкурентоспособной инновационной продукции. Результаты, полученные в ходе ИР, в том числе и негативные, идут в развитие и распространение знаний через систему образования. Ведущая роль науки требует перспективного видения и управления потенциалом знаний, и не в последнюю очередь с точки зрения обеспечения исследований необходимыми финансовыми ресурсами. При этом следует учитывать, что вложения в знания не дают быстрой отдачи, а работают на перспективу, иногда достаточно отдаленную. Поэтому важна роль государства, как в обеспечении прямой финансовой поддержки ИР, так и в стимулировании непрерывного «перелива» знаний и технологий в экономику.

Существенным шагом на пути решения задач инновационного развития явилось принятие Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”» (по вопросам предоставления государственной поддержки инновационной деятельности и оценке ее эффективности). С принятием этого закона появились официальные определения таких понятий, как «коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов», «инновационный проект», «инновационная инфраструктура» и «инновационной деятельности». Последняя трактуется как «деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности».

Формами государственной поддержки инновационной деятельности признано предоставление льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей, а также образовательных услуг, консультационной поддержки, содействия в формировании проектной документации, финансового обеспечения. В последнем случае имеются в виду субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал. Кроме того, к формам господдержки относится реализация целевых программ, подпрограмм и проведение мероприятий в рамках государственных программ РФ, поддержка экспорта, обеспечение инфраструктуры. Определен порядок оценки эффективности расходования бюджетных средств, направляемых

на господдержку инновационной деятельности. В частности, зафиксировано положение о том, что при оценке «учитывается высоко-рисковый характер инновационной деятельности, неопределенность рыночных и технологических перспектив инновационных проектов, которые могут повлечь, в том числе, потерю финансовых и иных ресурсов».

Оценивая в целом позитивно данные положения, следует иметь в виду, что эффективность правового регулирования финансово-экономических и организационных аспектов научно-инновационного развития во многом зависит от правильного решения (в первую очередь на законодательном уровне) проблем, связанных с контрактными отношениями в сфере исследований и разработок (табл. 4).

Таблица 4. Распределение ассигнований на гражданскую науку из средств федерального бюджета РФ по видам расходов бюджетной классификации (в %)

Показатели	2009	2010	2011	2012 (план)
Выполнение ИР по государственным контрактам	34,9	35,1	54,7	56,4
Субсидии на гранты и премии в области науки и техники	5,5	7,1	6,3	6,4
Обеспечение деятельности подведомственных учреждений	45,2	42,6	29,3	27,9
Другие расходы	14,4	15,2	9,7	9,3

Источник: Наука, технологии и инновации России—2012: крат. стат. сб. М.: ИПРАН РАН, 2012. С. 28.

Как видно из данных, приведенных в табл. 4, выполнение исследований и разработок по государственным контрактам занимает с 2011 г. лидирующее место в общем объеме бюджетных расходов на гражданскую науку. Причем за последние четыре года по этой позиции наблюдается рост на 21,5 процентных пункта, что связано с общей тенденцией перехода на контрактную систему в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

До недавнего времени центральное место в правовой базе контрактных отношений занимал Закон 94-ФЗ. Результаты

анализа правоприменительной практики данного закона в научно-исследовательских организациях выявили следующее.

Во-первых, закон устанавливал набор критериев оценки заявок, который малопригоден для сферы ИР (даже для прикладных исследовательских разработок, когда, казалось бы, можно с достаточной точностью описать требования заказчика). В результате, Закон 94-ФЗ способствовал созданию такой ситуации, когда отбор лучших предложений исполнителя сводится к отбору наиболее дешевых — т.е. заявок, в которых заявители, не обладая достаточной квалификацией, делают ставку на удешевление предложения.

Во-вторых, пункт 6 статьи 25 Закона 94-ФЗ устанавливал, что «участник размещения заказа вправе подать только одну заявку на участие в конкурсе в отношении каждого предмета конкурса (лота)». При объявлении массовых конкурсов по направлениям науки, предусмотренных, например, ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России», такое ограничение негативно сказывалось на крупных специализированных исследовательских институтах и вузах, в которых имеется ряд специализированных групп, работающих независимо друг от друга в одном или смежном направлениях. В результате такое учреждение (организация) не могло представить на конкурс несколько участников.

В-третьих, прописанные в Законе 94-ФЗ требования к подаче заявок и разработанная на их основе нормативно-правовая база (конкурсная документация, форма подачи заявок и т.д.) были достаточно обременительны для заявителей и неудобны для организации экспертизы. В этом случае при проведении конкурсов практически невозможно установить дополнительные требования к научной квалификации участников конкурса, в то время как это часто необходимо именно в отношении исполнения ИР. Такая возможность в принципе существует, но она относится к участникам размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности. Кроме того, существенный ущерб был нанесен отменой аккредитации научных организаций, при которой в определенной мере ограничивался доступ к конкурсам на выполнение государственного заказа лженаучным организациям.

В-четвертых, крайне слабо учитывался фактор повышенной рискованности при выполнении ИР, а также при закупке дорогостоящего оборудования для их проведения³². Разработчики Закона 94-ФЗ посчитали, что механизмы последующих судебных санкций к поставщикам за нарушение условий контрактов достаточны для компенсации всех возможных потерь, которые могут нести заказчики. Однако такой подход не учитывает некоторых реалий: даже если качество поставки удастся с течением времени оспорить, закупка некондиционного дорогостоящего уникального оборудования чревата потерями, которые могут на несколько порядков превосходить стоимость первоначальной закупки. Кроме того, когда речь идет о высокотехнологичных рынках, где продукция быстро обновляется и удешевляется, требование однозначно фиксировать в конкурсной документации все качественные характеристики товара и невозможность пересматривать контракты иначе, чем через суд, ведут к прямым потерям не только с точки зрения качества, но и с точки зрения расходов.

Наконец, в-пятых, серьезные проблемы создавались в процессе реализации средств фондов поддержки науки (здесь, впрочем, вина и действующих механизмов грантового финансирования, многие из которых до сих пор не получили правового обоснования). Это далеко не полный перечень проблем правоприменения Закона 94-ФЗ в сфере исследований и разработок³³.

Федеральным законом № 53-ФЗ от 20 апреля 2007 г. в Закон 94-ФЗ были внесены некоторые изменения с целью улучшить данную ситуацию. В частности, федеральные бюджетные учреждения получили право самостоятельно проводить конкурсы; была расширена возможность изменения цены контракта (до 10%); был увеличен перечень работ, когда можно использовать критерий ква-

32. Скорость и качество проведения научных исследований напрямую зависят от возможности оперативно получать необходимые оборудование и материалы. Если в развитых странах от заказа до получения оборудования редко проходит более месяца, то в России срок в 1 год не считается экстраординарным. Это ставит российских ученых в крайне невыгодные условия по сравнению с их западными коллегами-конкурентами.

33. Обсуждения правоприменительной практики Закона 94-ФЗ проводились Комитетом Совета Федерации по образованию и науке в 2010 г. В 2011 г. в Комитете Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям по поручению Председателя Государственной Думы рассматривалось обращение молодых ученых о проблемах, связанных с правоприменением Закона – 94-ФЗ в процессе исполнения ИР по грантам РФФИ.

лификации участника и т.д. Однако «реформы» Закона 94-ФЗ существенного влияния на положение дел не оказали, а в экономической периодике стало отмечаться, что если так пойдет и дальше, то скоро число редакций данного закона превысит число его статей³⁴.

Анализ принятого нового законодательного акта (Закон о КС), свидетельствует о том, что при многих его достоинствах он не в полной мере решает проблему повышения качества механизма формирования и размещения заказов на выполнение исследований и разработок для государственных и муниципальных нужд. Комитетом Государственной думы по науке и наукоемким технологиям в процессе обсуждения соответствующего законопроекта (с учетом мнения научно-образовательного сообщества) выдвигались предложения по его совершенствованию в части, касающейся сферы исследований и разработок. К сожалению, не все они получили отражение в принятом законодательном акте. В частности, представляется целесообразным для учета специфики научной и научно-технической деятельности прописать в законе норму о необходимости разработки среднесрочных и долгосрочных научно-технических прогнозов, на основе которых должен формироваться государственный или муниципальный заказ на выполнение ИР.

Одним из основных недостатков Закона о КС является то, что он базируется на принципе универсальности продукции, работ, услуг независимо от вида экономической деятельности и отраслевой принадлежности товаропроизводителя. В этой связи следует отметить, что ИР, особенно проводимые на ранних стадиях исследований, имеют свою специфику, для них характерна высокая степень неопределенности и новизны ожидаемого результата³⁵. Новый закон следовало бы дополнить отдельной главой, в которой должны содержаться требования к профессионализму исполните-

34. Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 9. С. 32.

35. В развитых странах особенности ИР и иных сложных работ тем или иным образом принимаются во внимание. В США все заказы делятся на семь групп, учитывающих специфику соответствующих групп товаров, работ, услуг и предусматривающих специальные способы размещения заказа и соответствующие виды контрактов. В странах ЕС такого деления нет, однако ИР и «интеллектуальные» услуги рассматриваются вне общих правил — для этих работ и услуг предусмотрены особые способы размещения заказа (См.: Рубальтер Д.А., Шувалов С.С. Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень Центра исследований и статистики науки. 2011. № 4).

лей поставок продукции по государственному или муниципальному заказу. Особое значение это имеет для потенциальных исполнителей исследований и разработок. Указанное требование должно распространяться не только на головных исполнителей, но также и на соисполнителей государственного или муниципального заказа.

В то же время среди достоинств нового закона следует отметить, что его требования не распространяются на деятельность бюджетных учреждений по выполнению научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ за счет:

- грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории РФ в установленном Правительством РФ порядке;
- грантов (субсидий на конкурсной основе), предоставляемых из соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ.

Следует также отметить, что в соответствии с нормами Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» бюджетные учреждения не являются участниками бюджетного процесса.

В этой связи представляется целесообразным внести в Закон о КС положения, позволяющие либо исключить из сферы его действия бюджетные научные учреждения, либо существенно увеличить минимальный размер денежных средств, в рамках которого они могут осуществлять закупки для выполнения ИР без проведения конкурсных процедур. Например, опрошенные Комитетом Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям субъекты научной и научно-технической деятельности определили такой размер в 500 тыс. руб.

В целом формирование государственного или муниципального заказа целесообразно осуществлять не на отдельные разрозненные виды работ, входящих в инновационную деятельность, а на *реализацию полного инновационного цикла «прикладные исследования — разработки — освоение и производство инновацион-*

ной продукции», т.е. на реализацию инновационных проектов «под ключ». Такой подход позволит обеспечить реальную, а не формальную интеграцию отраслевых НИИ, вузов и промышленных предприятий для осуществления инновационной деятельности. Для решения указанной задачи необходимо внести изменения в принятый закон в части разработки, освоения, производства и поставки инновационной продукции (работ, услуг).

В рамках государственной контрактной системы необходимо разработать и внедрить в практику и более действенные механизмы определения экономической эффективности ИР, позволяющие оценить итоги реализации данных работ, эффективность расходования бюджетных средств и влияние научно-исследовательских и проектных результатов на социально-экономические показатели, в том числе на региональном уровне. Отсутствие таких механизмов создает непрозрачную схему использования бюджетных средств, затрудняет оперативность и точность оценки результатов проведенных ИР и перспектив их дальнейшего использования.

Одним из таких механизмов должны стать экспертные советы. Именно с участием профессиональных экспертов должны определяться текущие и перспективные потребности, возможность их удовлетворения через закупку (разработку) инновационной продукции. Так, например, в регионах качественному отбору научно-исследовательских работ в рамках соответствующих заказов, повышению уровня результатов их реализации будет служить реформирование действующих экспертных советов при региональных контрольно-счетных палатах на основе расширения их состава за счет представителей различных отраслей науки и профессионалов – пользователей результатов исследований и разработок.

Стратегические цели и приоритеты развития

На современном этапе чрезвычайную актуальность реформирования системы государственных закупок осознают все заинтересованные стороны – государство, бизнес, общество. Процесс качественных изменений запущен принятием Закона о КС. Однако данный закон в большей степени представляет собой «протокол о намерениях» – необходима активная и масштабная работа по созданию институциональных условий для реализации законодательных новаций. Для решения такой комплексной задачи требуется политическая воля и системный подход, позволяющий учесть все факторы, влияющие на эффективность государственных закупок. Данный подход должен базироваться на долгосрочной стратегии развития контрактной системы, определении стратегических целей и приоритетов развития, механизмов реализации модели КС.

В рамках одного доклада невозможно рассмотреть все аспекты стратегии развития КС, поэтому мы решили акцентировать внимание на нескольких ключевых приоритетах, которые помогут закрепить позиции контрактной системы, повысить качество управления закупками, а именно: реалистичные ожидания, эффективность, инновационная активность.

РЕАЛИСТИЧНЫЕ ОЖИДАНИЯ

Нынешний этап реформирования системы государственных закупок имеет много «узких мест», которые не позволят в сжатые сроки достигнуть существенных результатов. Требуется экспертная оценка и формирование пакета существующих проблем, классифицированных по приоритетности значения и уровню сложности, разработка «дорожной карты» создания КС.

То есть речь идет о реалистичном планировании развития КС во взаимосвязке с государственной экономической и бюджетной политикой, в результате чего должен быть предложен комплекс мер для оптимизации системы конвертации бюджетных ресурсов в реально востребованные государством (в лице его исполнительных органов) товары, работы, услуги для обеспечения общественных нужд. Пока же, к сожалению, действующая бюджетная классификация в части закупок нетранспарентна и не позволяет получить обобщенные данные о совокупном спросе на соответствующие товары, работы, услуги, а слабая увязка бюджетного процесса и процесса планирования государственных (общественных) закупок приводит к системным срывам в реализации государственных контрактов.

Следует также отметить, что общая институциональная и организационная структура государственных закупок не нашла в Законе о КС полного и четкого определения. Международная практика государственных закупок показывает, что базовый нормативно-правовой документ должен устанавливать, как минимум, принципы организации и основные функции соответствующих органов, регламентировать их права и обязанности, чтобы обеспечить согласованность и эффективность деятельности ключевых субъектов контрактной системы. У нас же в ходе формирования КС вновь может проявиться конфликт интересов, связанный с фундаментальными разногласиями заинтересованных ведомств (Минфин, Минэкономразвития, ФАС) в определении правовой и практической сферы деятельности органов государственной контрактной системы.

Так, согласно положению о Федеральной антимонопольной службе (ФАС России), этот орган является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд. Предполагается, что именно на ФАС России будут возложены аналогичные полномочия в рамках контрактной системы. Однако ФАС последовательно выступала против создания КС, являясь проводником идеологии Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение

работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (94-ФЗ).

Следует отметить, что возложение указанных полномочий на антимонопольный орган практически не имеет аналогов в мире. Примерно в 79% стран–членов ОЭСР регулирование закупок осуществляется либо специальным органом государственной власти, либо министерством экономики, министерством финансов или территориальными подразделениями этих министерств. Роль антимонопольного органа незначительна и сводится к борьбе с картельными сговорами на торгах в рамках антимонопольного законодательства. Примером таких стран являются Великобритания, Франция и др. В случае если осуществляется смешанное регулирование как органами исполнительной власти, так и антимонопольным ведомством, – роль антимонопольного органа второстепенная (ФРГ) или антимонопольные органы осуществляют «мягкое» регулирование (Дания, Швеция), их роль за пределами антимонопольного законодательства скорее консультативна³⁶.

По оценке ряда экспертов, активное отстаивание ФАС таких идей Закона 94-ФЗ, как отказ от предквалификации, приоритетность электронного аукциона, закрепление норм прямого действия³⁷, нанесло значительный ущерб системе государственных закупок в России. Абсолютизируя проблему коррупции, Закон 94-ФЗ оставил за рамками цель осуществления закупок. Действующая система регулирования (с ее акцентом на ценовые факторы и игнорированием факторов репутации поставщиков и качественных характеристик поставляемых товаров) расширила возможности для манипулирования результатами торгов со стороны недобросовестных участников закупок. Как следствие, данный закон привел к существенному повышению рисков неисполнения государственных контрактов и срывов поставок, стимулировал добросовестных закупщиков к сговору с поставщиками. Передача функций контроля в сфере размещения госзаказа специализированному агентству,

36. Варламов А.В., Ульянов А.С. Должен ли антимонопольный орган регулировать госзакупки и к чему это приводит / Сб. Развитие конкуренции и регулирование закупок. М: НАИЗ, 2012. С. 7–16.

37. Согласно оценке Всемирного Банка, одним из главных недостатков 94-ФЗ является то, что он – закон прямого действия, который претендует на жесткое регулирование всех аспектов размещения заказов, что мало осуществимо в условиях постоянно меняющейся ситуации на рынке, особенно в сегменте инновационной продукции.

отвечающему за весь цикл закупки, а не только за проведение процедуры, содействовало бы повышению эффективности деятельности контрактной системы.

Реалистичность ожиданий во многом связана и с отсутствием профессионального кадрового состава для специализированных структур управления, контрактных служб, для выполнения функций контрактных офицеров. Практика показывает, что нарушения при размещении заказов и заключении контрактов во многом происходят из-за недостаточной компетентности управленческого персонала. Согласно результатам исследований Всемирного банка издержки, связанные с некомпетентностью государственных заказчиков, даже в развитых странах соизмеримы с издержками коррупционных рисков. Материалы Счетной палаты РФ свидетельствуют, что у нас глупость заказчиков зачастую обходится намного дороже³⁸. В этой связи одной из приоритетных задач выступает организация системы профессиональной подготовки персонала для данной сферы.

В соответствии с новым законом в рамках КС предусматривается организация контроля за эффективностью *результатов контрактов*, за обоснованностью и эффективностью *расходования бюджетных ассигнований* в целях *своевременного и качественного* обеспечения государственных и муниципальных нужд. Возникает необходимость в новом комплексного подходе к оценке эффективности государственных (муниципальных) закупок, расширении критериев оценки эффективности, введении критерия социальной эффективности государственных (муниципальных) контрактов.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Существующая институциональная модель экономико-правового механизма государственного регулирования системы закупок не обеспечивает на практике воспроизводство нужных экономических и социальных эффектов. Оценка системы закупок, ориентированная только на технологический результат через показатели количества аукционов, конкурсов, участников и на пока-

38. Московские новости. 5 июля 2012.

затель экономии (как разницы между начальной и окончательной ценой контракта), выступает источником квазиэффективности и роста институциональной ренты коррупционеров.

В процессе исследования данной проблемы авторами доклада была обоснована необходимость³⁹ и даны предложения (в рамках экспертного обсуждения проекта Закона о КС) о более полном наполнении понятия «эффективность» общественных закупок. По нашему мнению, данное понятие должно включать в себя, во-первых, результативность как соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов конкретным целям, во-вторых, экономичность как эффективность закупочной деятельности на разных стадиях процесса размещения и реализации государственных заказов и, в-третьих, «внешнюю» эффективность системы как влияние на социально-экономическое развитие страны. Например, для понимания сущности социальных эффектов в контексте производства бюджетных услуг необходимо ввести дефиницию «социальный эффект бюджетной услуги», соответствующие критерии и индексы оценки.

Очевидно, что результативность, экономичность и внешняя эффективность системы закупок теснейшим образом связаны между собой и, по сути, выражают лишь различные аспекты эффективности общественных расходов. Данный подход соответствует и современной международной концепции закупок Sustainable Procurement (государственные закупки в целях устойчивого социально-экономического развития), где существенная роль в повышении качества закупок отведена стимулирующим мероприятиям для соблюдения государственными заказчиками трех базовых принципов (triple baseline) экономичности, экологичности и социальной полезности закупок в масштабах всего общества. Так, в США нормы и требования Sustainable Acquisition Policy инкорпорированы непосредственно в Кодекс федерального регулирования, которым, в частности, установлены требования к эффективности и экологичности производства, потребления (использования) и утили-

39. См.: *Смотрицкая И.И.* Трансформация системы государственных закупок в российской экономике / Автореферат на соискание ученой степени д.э.н. М.: ИЭ РАН, 2009; *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. 2010 № 6; *Смотрицкая И.И.* Институт ГЧП в сфере государственных закупок: проблемы и перспективы развития / Сб. ГЧП: практика, проблемы, перспективы. М.: ГД РФ. 2011; и др.

лизации заказываемой (разрабатываемой) продукции⁴⁰. При этом по ряду критериев более конкретные (обязательные) требования к закупаемой (разрабатываемой) продукции установлены рядом федеральных законов, стандартов и регламентов, а также сформулированы в соответствующих федеральных программах, в частности Federal Energy Management Program (FEMP).

Как уже отмечалось ранее, при создании государственной контрактной системы сделаны определенные шаги к расширению критериев оценки эффективности закупок. Так, при закупке помимо функциональных и качественных, введены экологические характеристики объектов закупок, регламентирован переход от показателя экономичности к результативности закупок. В настоящее время разрабатывается соответствующая нормативно-методическая база.

Представляется важным, что при оценке и сопоставлении заявок вместо критерия «цена контракта» теперь может использоваться критерий «стоимость жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта». Это создает условия при реализации крупных (в первую очередь инфраструктурных) проектов перейти от экономичности закупок к достижению эффективности на основе заключения контрактов «жизненного цикла» (КЖЦ)⁴¹.

Наиболее масштабные и дорогостоящие проекты по модели контрактов жизненного цикла реализуются в инфраструктурном строительстве. В первую очередь это проекты, связанные с транспортом, — железные дороги, тоннели, мосты и переправы. Например, в Западной Европе к 2020 г. по схеме КЖЦ предполагается возвести 1165 км высокоскоростных железнодорожных магистралей, или 41% от общей сети. В Великобритании до 90%

40. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation. Subchapter D. Part 23.

41. Контракт жизненного цикла — это договор, по которому исполнитель берет на себя весь комплекс работ на создаваемом, а потом и обслуживаемом объекте. «В российском законодательстве пока нет самого понятия «контракт жизненного цикла» — ни как разновидности концессии, ни как формы ГЧП. Сегодня КЖЦ называют договором купли-продажи с рассрочкой платежа», отмечает старший юрист-аналитик юридической фирмы VEGAS LEX Евгения Зусман. Однако это не мешает подобным проектам реализовываться, например, в Санкт-Петербурге, где по такой схеме проводятся некоторые госзакупки, или в Москве, где столичный метрополитен планирует на основе контракта жизненного цикла организовать поставку и эксплуатацию вагонов// Эксперт № 24. 2013 г. С.30.

дорог общего пользования (в том числе знаменитый тоннель под Ла-Маншем) строится и ремонтируется именно по контрактам жизненного цикла. КЖЦ в таких случаях помогают правильно выстроить отношения между государством и частным сектором и привлечь инвестиции в крупные проекты, а priori являющиеся долго окупаемыми или убыточными.

Огромные инвестиции в транспорт сегодня анонсирует российское правительство. Так, по данным Минтранса, до 2020 г. в развитие транспортной инфраструктуры будет вложено 12,3 трлн руб., из них госинвестиции составят 7,3 трлн, еще 5 трлн должно быть привлечено за счет различных механизмов внебюджетного финансирования государственно-частного партнерства. В общую сумму входят затраты не только на автомобильные дороги, но и на авиасообщение, а также ассигнования РЖД на железные дороги. Чтобы максимально эффективно инвестировать эти огромные деньги, было бы правильно использовать механизм КЖЦ. Тем более что, по подсчетам аналитиков, при прочих равных такие контракты позволяют экономить 30% на строительстве и последующей эксплуатации. К тому же государству не нужно вкладывать сразу большую сумму: сделав заказ, оно может рассчитываться за объект десятилетиями, да и то только после ввода его в эксплуатацию⁴².

Однако Закон о КС лишь отчасти учел успешный мировой опыт. Законом установлено, что такие контракты могут заключаться только в случаях, предусмотренных нормативным правовым актом Правительства РФ. При этом на современном этапе в стратегических закупках высокоразвитых стран приоритетную роль играет не ценовое предложение, а «value» (от англ. — ценность, важность) закупки. В этой связи при заключении контрактов оценивается совокупная стоимость владения (TCO — Total Cost of Ownership)⁴³ закупаемым объектом в течение предполагаемого периода владения. Это приводит к тому, что решения о заключении контрактов принимаются не на основе оценки сумм первоначальных инвести-

42. Обухова Е. На всю жизнь // Эксперт. 2013. № 24. С. 30.

43. Совокупная стоимость владения (TCO — Total Cost of Ownership) — общая величина целевых затрат (как прямых, так и косвенных), которые вынужден нести владелец с момента начала реализации вступления в состояния владения до момента выхода из состояния владения.

ций, а на основе расчета суммарной стоимости и эффективности владения.

Таким образом, в рамках КС недостаточно развит целостный подход к затратам и результатам в сфере государственных закупок. В этой связи многие проблемы анализа и актуализации повышения эффективности закупок требуют более глубокой проработки, сбалансированной взвешенной оценки их «необходимой и возможной» эффективности, в первую очередь на базе использования комплексной суммарной оценки стоимости владения закупаемой продукцией, ее полезности для общества.

СТИМУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ

Именно внутренний спрос является мотором российской экономики, поэтому государство, выступая в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, должно использовать государственный спрос как инструмент стимулирования инновационного развития. Анализ мирового опыта свидетельствует о том, что государственный заказ (в первую очередь оборонный) при наличии стимулов для трансферта разрабатываемых технологий выступает в качестве одного из эффективных инструментов инновационного обновления экономики.

Однако в настоящее время отсутствует системный подход к организации закупок инновационной и технически сложной продукции.

По нашему мнению, в первую очередь необходимо разграничить и четко регламентировать, создав соответствующую нормативно-правовую базу, государственные закупки *существующей на рынке инновационной продукции* и государственный заказ на *разработку инновационной продукции*.

Основная проблема, возникающая при закупках *существующей на рынке инновационной продукции*, связана с отсутствием объективных критериев, позволяющих отнести продукцию к инновационной. На современном этапе формирование заказчиком требований к закупаемой инновационной продукции является одной из основных проблем инновационных закупок в нашей стране. Четкая идентификация потребностей заказчика в

тех или иных новых инновационных качествах продукта требует серьезных исследований рынка. Решение этой проблемы возможно по двум основным направлениям:

- установлением высоких квалификационных требований к персоналу заказчика, привлечением независимых экспертов к формированию конкурсной документации и оценке предложений потенциальных поставщиков, передаче на аутсорсинг функции по исследованию рынка и в исключительных случаях – по организации всей закупки;
- выбором адекватных (соответствующих специфике предмета заказа) способов размещения заказа, позволяющих уточнять требования к закупаемой продукции непосредственно в процессе закупки – запрос предложений, двухэтапный конкурс, конкурентные переговоры.

Специфика заказов на *разработку инновационной продукции* заключается, прежде всего, в том, что предметом заключаемого государственного контракта выступают работы, в результате которых должен быть создан новый продукт. В связи с этим возникает ряд проблем, так как получение результата с заранее заданными характеристиками носит вероятностный характер. Кроме того, во многих случаях риски неполучения требуемого результата носят объективный характер и не связаны с недобросовестным поведением или низкой квалификацией исполнителя. Это обстоятельство обуславливает необходимость установления специфических требований к процедурам планирования и оценки рисков, содержанию конкурсной документации, государственного контракта и оценочных критериев как на этапе оценки и сопоставления предложений потенциальных исполнителей (подрядчиков), так и на этапе оценки исполнения заказа.

Следует также отметить, что при проведении закупок готовой продукции требования к ней, как правило, формулируются в терминах технических характеристик продукта. Однако установленные технические характеристики предусматривают и определенные технические решения, следовательно, они ограничивают участников конкурса в возможности предлагать какие-

либо альтернативные предложения, что при заказах на разработку инновационной продукции может быть неприемлемо, так как в данном случае основной целью конкурса является сам поиск инноваций.

С учетом мирового опыта можно предложить следующие механизмы для решения данной проблемы:

- установление «мягких» требований к конкурсной документации, оставляющих заказчику возможность выбора идей, концепций, научно-технических и технологических подходов;
- использование способов размещения заказа, позволяющих заказчику уточнять требования к предмету заказа в результате рассмотрения предложений потенциальных исполнителей – запрос предложений, двухэтапный (многоэтапный) конкурс, конкурентные переговоры;
- привлечение экспертного сообщества к формулированию потребностей заказчика, планированию государственного заказа, разработке конкурсной документации и технического задания, оценке предложений потенциальных исполнителей с учетом возможных рисков.

Как уже отмечалось ранее, для повышения эффективности расходования бюджетных средств и формирования системы закупок инновационной продукции идеология современной реформы предусматривает организацию института профессиональной независимой экспертизы. Независимые эксперты могут определять «качественные» критерии, степень инновационности приобретаемых товаров и услуг. Однако для реализации этого принципа необходимо нормативно закрепить право заказчика привлекать независимых экспертов, негосударственные экспертные организации на всех этапах контрактации и определить порядок финансирования экспертных услуг, осуществляемых как в обязательном порядке, так и по усмотрению заказчика.

Таким образом, одной из приоритетных стратегических задач КС является развитие инновационной функции государственных закупок. Для этого от государства требуется не столько вложение финансовых и административных ресурсов в различные стимулирующие программы и проекты, сколько создание благоприятных

условий для запуска механизмов развития инновационного бизнеса и соответственно роста предложения инновационной продукции на рынке закупок товаров, работ, услуг.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Создание КС в России представляет собой попытку обновления и адаптации системы государственных закупок к современным социально-экономическим вызовам, стоящим перед нашей страной. В то же время в российском обществе возрастает запрос на масштабные реформы для повышения качества государственных услуг в сфере образования, здравоохранения, науки, ЖКХ, учреждения которых являются субъектами системы государственных (муниципальных) закупок. В связи с чрезвычайной актуальностью институциональные проблемы развития системы госзакупок оказались в центре внимания средств массовой информации, профессиональных и независимых экспертов. Вместе с тем, за рамками дискуссий оставался главный вопрос — о роли и стратегических целях института государственных закупок в российской экономике. Что мы создаем — «сервисный институт» или систему обеспечения общественных нужд?

Никакие реформы без правильной «идеологии» развития государственной контрактной системы не будут эффективны: можно скопировать лучшие образцы моделей госзакупок, но содержание останется прежним. В первую очередь надо определиться с сущностью и ролью института закупок, его взаимодействию со всеми другими сферами экономики и общества, масштабами задач, полномочиями для регулирования тех или иных сфер.

Для этого, по нашему мнению, необходим институциональный переход от понятий «государственный заказ», «государственные закупки», «государственные нужды» к понятиям

«общественные закупки» и «общественные нужды»⁴⁴. Переход к целостной контрактной системе превращает государственный заказ в более сложный механизм хозяйствования, сочетающий в себе программно-целевую и регулирующую функции. Здесь возникает очень тонкая, но значимая грань социально-экономического понимания сущности возникающих отношений, потому что государство не может рассматриваться как некий экономический субъект, имеющий собственные нужды, отличные от потребностей общества. По существу, размещение государственных заказов на поставки товаров, работ, услуг необходимо не для нужд государства как института, а в интересах всего общества, для которого и организуется выполнение государственных функций, производство соответствующих товаров и услуг.

Более того, основополагающий принцип организации закупок заключается в приобретении государством товаров, работ, услуг за бюджетные средства, по сути, за деньги налогоплательщиков. И если в случае частных закупок эти действия осуществляются заказчиком сугубо в своих экономических интересах, то в случаях с государственными закупками возникает посредник в лице таких институтов, как государственные органы власти, ведомственные учреждения. Соответственно, этот посредник (как и всякое наделенное данным статусом юридическое или физическое лицо) может иметь «свои» потребности и интересы, игнорируя (в той или иной степени) общественные потребности. Исходя из этого, на рынке государственных (общественных) закупок наряду с государством (заказчиком) и исполнителем государственных контрактов объективно должен появиться третий равноправный субъект — общество как конечный потребитель товаров, работ, услуг, обладаю-

44. Мы разделяем мнение ряда экспертов, что возможно условное разграничение на «государственные» и «общественные» нужды при определении общих потребностей в товарах, работах, услугах. Государственные нужды — товары, работы, услуги, необходимые для обеспечения деятельности государственных органов управления. Общественные нужды — публичные потребности общества. Например, известный эксперт в данной области А.А. Пискунов использует понятие «обеспечение государственных и общественных нужд» при определении цели деятельности государственной контрактной системы. В частности, он отмечает, что «у нас нет институций, которые бы легитимизировали общественные и государственные нужды, они у нас существуют только как ведомственные нужды и то только после того, как акцептованы в реестре расходных обязательств федерального бюджета» /Международный опыт в реформе системы закупок: уроки для России. М.: СП РФ, 2012. С. 34.

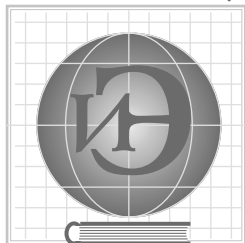
щий всей полнотой функций, в том числе функцией контроля за экономичностью и результативностью расходов.

Одновременно с экономической проблематикой общественных закупок возникают проблемы оптимизации и регулирования социальной эффективности закупок. Общественные закупки выступают одним из индикаторов социально-экономической справедливости, ибо они постоянно должны давать ответы на вопросы, для чего, что и с какой пользой покупается на деньги общества, налогоплательщиков и, наконец, конечного потребителя государственной услуги.

В этой связи, на наш взгляд, вполне логичен нынешний этап трансформации системы государственных закупок, кардинальное изменение институциональной базы: Федеральный закон «О государственной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг» № 44-ФЗ приходит на смену Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». При этом создаваемая государственная контрактная система имеет целью повышение качества управления закупками товаров (работ, услуг) для обеспечения «государственных и муниципальных нужд», которые, в свою очередь, должны быть увязаны с ожидаемыми государством и обществом (в лице налогоплательщиков) конечными целевыми социально-экономическими эффектами.

Современные институциональные преобразования в сфере государственных (общественных) закупок должны быть сопряжены с увеличением конкуренции, созданием инвестиционного климата для производства инновационной продукции, повышением социально-экономической эффективности реализации государственных функций. Однако к модернизации системы государственных закупок должны быть готовы не только власти, но и общество как конечный потребитель товаров (работ, услуг), в том числе в лице независимых общественных организаций, без активного участия которых проводимая реформа не будет эффективна.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

**Государственная контрактная система:
состояние, проблемы, перспективы**

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

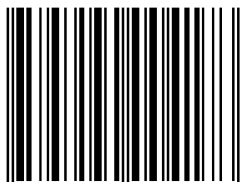
Компьютерная верстка *Сухомлинов А.Р.*

Подписано в печать 21.10.2013. Заказ № 71

Тираж 300 экз. Объем 2,2 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0417-3



9 785994 004173