

---

С.С. Шувалов

Государственные закупки как механизм  
стимулирования модернизации  
российской экономики

Москва  
Институт экономики  
2015

**Шувалов С.С.** Государственные закупки как механизм стимулирования модернизации российской экономики. Научный доклад. — М.: Институт экономики РАН, 2015. — 50 с.

ISBN 978-5-9940-0540-8

В докладе рассматриваются вопросы использования государственных закупок и других механизмов контрактной системы в целях модернизации российской экономики и стимулирования процессов импортозамещения. Особое внимание уделено развитию инновационной функции контрактной системы, проблеме формирования условий и механизмов, отвечающих задаче повышения инновационной активности закупок.

**Ключевые слова:** Общественные закупки; государственный заказ; модернизация; инновации; контрактная система; импортозамещение.

**Классификация JEL:** H57, L50, O38, K32, L15.

© Шувалов С.С., 2015  
© Институт экономики РАН, 2015  
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	4
Глава I. Государственные закупки в системе мер стимулирования модернизации экономики .....	6
Глава II. Государственные закупки инновационной продукции ..	15
Глава III. Государственные закупки и политика импортозамещения .....	22
Глава IV. Основные выводы и предложения .....	32
Приложение .....	38
Литература .....	48

## Введение

События весны 2014 г., начавшаяся санкционная война между Россией и западными странами значительно повысили остроту проблемы импортозамещения во многих секторах и отраслях национальной экономики. Вместе с тем, оказалось, что во многих отраслях, даже имеющих стратегическое значение, промышленный и технологический, а также кадровый потенциал фактически утрачены, что значительно усложняет решение проблемы импортозамещения. Решение задачи импортозамещения во многих отраслях невозможно в отрыве от более общего и комплексного процесса модернизации, а также активной промышленной политики.

Опыт многих стран показывает, что механизмы общественного спроса (общественных закупок<sup>1</sup>) и контрактной системы могут и должны быть встроены в систему инструментов и механизмов реализации промышленной политики, ориентированной на инновационно-технологическое развитие национальной промышленности. В настоящее время годовой объем закупок органов власти различного уровня составляет 8,4 трлн руб., еще около 8 трлн руб. составляют законодательно регулируемые закупки юридических лиц с государственным участием и естественных монополий<sup>2</sup>. То есть около 23% ВВП перераспределяется через контрактацию на рынке общественных закупок товаров, работ, услуг<sup>3</sup>.

Следует отметить, что за последние несколько лет в России предпринят ряд серьезных шагов по формированию упорядоченного

- 
1. В данной работе под общественными закупками понимаются государственные и муниципальные закупки, а также законодательно регулируемые закупки юридических лиц с государственным участием и естественных монополий.
  2. *Чемерисов М.В.* Контрактная система // режим доступа: [economy.gov.ru](http://economy.gov.ru).
  3. По предварительной оценке, ВВП России в 2014 г. составил 71,4 трлн руб. (источник: данные РБК, режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/551c01bb9a7947283b07c781>).

рынка общественных закупок и повышению его информационной открытости, прозрачности, ориентации на поддержку национальной промышленности, в некоторой степени – восприимчивости к инновациям, в первую очередь благодаря принятию трех важнейших федеральных законов:

■ Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

■ Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»;

■ Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Вместе с соответствующими подзаконными актами, а также поправками, принятыми к настоящему времени, указанные законы значительно повысили прозрачность и эффективность институциональной среды общественных закупок.

Тем не менее, в свете резко обострившейся проблемы импортозамещения возникает вопрос о достаточности сформированной институциональной среды общественных закупок и существующих механизмов контрактной системы для решения соответствующих задач. Исследованию данной проблемы и посвящен настоящий доклад.

## Государственные закупки в системе мер стимулирования модернизации экономики

Перед тем как перейти к анализу роли государственных (общественных) закупок в системе мер, нацеленных на модернизацию экономики, целесообразно уточнить само понятие модернизации, используемое в данной работе. Такая потребность обусловлена тем, что в экономической литературе и на практике фигурирует множество взаимодополняющих, а порой и взаимоисключающих понятий, в том числе таких как модернизация, инновационное развитие, научно-техническое развитие, реиндустриализация, новая индустриализация.

На основе анализа публикаций специалистов Института экономики РАН<sup>4</sup> автором предлагается следующее определение модернизации, используемое в данной работе.

Модернизация – это комплексный процесс, включающий в себя ряд взаимосвязанных компонентов:

- разработку и распространение технологий, составляющих базу формирования новых, прежде всего высокотехнологичных, секторов и отраслей промышленности (в том числе являющихся ядром нового технологического уклада);
- разработку и распространение инновационных технологий, составляющих базу обновления производственного потенциала традиционных, в том числе средне- и низкотехнологичных, секторов и отраслей промышленности;
- содействие распространению инновационных технологий, обеспечивающих повышение эффективности функ-

---

4. *Ленчук Е.Б.* Роль «новой индустриализации» в формировании инновационной экономики России // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 12–43; *Филатов В.И.* Воспроизводственные условия и финансовые ресурсы «новой индустриализации» // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 44–62; *Корепанов Е.Н.* Новая индустриализация или модернизация? // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 97–117.

ционирования государства, общественного сектора (в том числе так называемой социальной сферы), качества государственных услуг;

- содействие распространению эффективных форм экономических и иных общественных взаимоотношений (формальных и неформальных институтов), включая G2C, G2B и B2B<sup>5</sup>, повышающих восприимчивость национальной экономики к технологическим и иным инновациям.

При таком подходе к определению модернизации можно говорить о том, что инновационное развитие, научно-техническое развитие, реиндустриализация, новая индустриализация являются неотъемлемыми составляющими процесса модернизации:

- научно-техническая политика обеспечивает разработку новых технологий (формирование технологической базы) для всех секторов и отраслей экономики (как составляющих «новую экономику», так и традиционных);
- инновационная политика обеспечивает как формирование «новой экономики» на базе прорывных технологий, так и технологическое обновление традиционных отраслей и секторов промышленности;
- новая индустриализация представляет собой целенаправленную политику по формированию на базе прорывных технологий отраслей высшего технологического уклада;
- реиндустриализация представляет собой политику по восстановлению и развитию на новой технологической базе промышленного потенциала (прежде всего — в отраслях традиционных технологических укладов).

Кроме того, все перечисленные аспекты модернизации теснейшим образом связаны и с проблемой импортозамещения, которая во многом и возникла как следствие масштабной деиндустриализации российской экономики.

Следует отметить, что термины «модернизация» и «импортозамещение» используются в основном в России и применительно

---

5. G2C (Government to Consumer) — между государством и потребителями государственных услуг; G2B (Government to Business) — между государством и бизнесом; B2B (Business to Business) — между представителями бизнеса.

к России. В то же время аналогичные проблемы решались в других странах — и в развитых, и в так называемых новых индустриальных странах, прежде всего Юго-Восточной Азии. В развитых странах необходимость модернизации (хотя впрямую этот термин, как правило, не употребляется) осознается каждый раз, когда в той или иной значимой отрасли страна начинает терять конкурентоспособность. В частности, так было в 1980-е годы в США, рынок которых наводнили более дешевые и более качественные японские автомобили. Другое дело, что когда речь идет о развитых странах, то проблемы модернизации и импортозамещения в них, в отличие от России и развивающихся стран, носят, как правило, отраслевой, а не общеэкономический характер, и разрыв со странами-лидерами не столь внушителен.

Рассмотрение всего многообразия используемых инструментов модернизации выходит за рамки данного доклада, рассмотрим роль в этом процессе государственных (общественных) закупок, а также иных инструментов контрактной системы.

В Европейском союзе в последнее десятилетие наблюдается серьезное возрастание интереса к государственному заказу в качестве инструмента реализации инновационной стратегии как отдельных государств — членов ЕС, так и на уровне ЕС в целом.

Анализ стратегических и программных документов Европейской комиссии, правительств, органов исполнительной власти, ответственных за развитие науки, технологий и инноваций, и закупочных органов ряда ведущих европейских государств позволяет сделать вывод о том, что в современной Европе вопрос о целесообразности использования государственных закупок в качестве инструмента инновационной (промышленной) политики уже не является дискуссионным.

Дискуссии европейских исследователей и политиков разворачиваются вокруг практических вопросов использования государственных закупок для стимулирования инноваций: встраивание государственных закупок в общую систему инструментов и механизмов реализации инновационной политики на национальном и наднациональном уровнях, совершенствование правового обеспечения и практики государственных закупок, выбор отраслей экономики, в которых применение закупочных механизмов может принести



максимальный социально-экономический эффект, взаимная увязка закупочных механизмов с научно-техническими программами и технологическими платформами<sup>6</sup>.

В США с середины XX в. государственный заказ на инновационную продукцию в рамках федеральной контрактной системы используется в качестве одного из ключевых инструментов реализации инновационно-технологической политики федерального правительства, особенностью которой является ее преимущественная ориентация на разработку технологий и инновационной продукции для военных нужд<sup>7</sup>.

Вместе с тем благоприятная экономическая среда и эффективное законодательство о трансфере технологий привели к тому, что именно государственный спрос на технологии и инновации военного назначения стал ключевым фактором развития и распространения технологий, оказавших влияние на мировую экономическую и технологическую среду и, по сути, на появление новых отраслей экономики. 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<sup>8</sup>.

Следует отметить, что в настоящее время точка зрения, в соответствии с которой спрос, в том числе, государственный, является одним из ключевых потенциальных источников инноваций, распространена достаточно широко.

В частности, признается, что государственный спрос, ориентированный на инновационные решения и продукты, является источником повышения эффективности государственного сектора и

---

6. *Edler J., Georghiou L.* Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // *Research Policy*. 2007. # 36.

7. *Федорович В.А., Патрон А.П., Забарухин В.П.* США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. М.: Наука, 2010.

8. *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. 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.

качества предоставляемых государственных услуг, а также способствует улучшению общей инновационной динамики и распространению положительных внешних эффектов<sup>9</sup>.

При этом рядом ученых подчеркивается, что именно механизмы государственного заказа во взаимной увязке с механизмами стандартизации и технического регулирования способны дать наиболее быстрые результаты в тех ситуациях, когда фактор времени имеет решающее значение для занятия лидирующих позиций в определенных сегментах рынка<sup>10</sup>.

Данное эмпирическое наблюдение имеет и теоретическое объяснение, связанное с современной концепцией инновационного технологического цикла. Так, 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 трансформационный вызов, связанный с высокими издержками трансформации изобретения в инновационный продукт, необходимостью поиска инвесторов, проблемами профессионального маркетинга и пр. Именно государственный сектор, в том числе через механизмы государственного заказа, способен преодолеть эти проблемы, способствуя трансформации изобретений в прорывные инновации<sup>11</sup>.

Государственный спрос способствует созданию устойчивого внутреннего рынка для национальных фирм, сталкивающихся с серьезной конкуренцией на мировом рынке, и может явиться катализатором долгосрочных экспортных преимуществ национальных производителей. Через механизмы государственного заказа национальные производители, особенно малые и средние, имеют возможность продемонстрировать свои возможности, добиться признания

- 
9. *Edler J., Georghiou L.* Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // *Research Policy*. 2007. # 36.
  10. *Lundvall K., Okholm H., Marcusson M., Jespersen S., Birkeland M.* Can public procurement spur innovations in health care? // *Copenhagen Economics. Informed Decisions* (<http://www.copenhageneconomics.com>). 2009.
  11. *Tumer S.* Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution // *SAP Technology and Innovation Platform*. Berlin, 2012.

своей надежности на внутреннем рынке, доказать жизнеспособность своей продукции.

Не менее важным мировым трендом является и развитие концепций, программ и конкретных планов по закупкам, ориентированным на устойчивое развитие и защиту окружающей среды: Sustainable Acquisition Policy в США, Sustainable Procurement в Великобритании и других странах ЕС. Все более популярными в мировом масштабе становятся и такие концепты, как Sustainable Public Procurement (SPP) и Green Public Procurement (GPP). При этом основными критериями при принятии решений о закупках становятся экологичность и стоимость жизненного цикла продукции<sup>12</sup>.

Так, Кодексом федерального регулирования США установлено, что 95% новых контрактов (за исключением контрактов на разработку и поставку систем вооружения) должны обеспечивать закупку (разработку) продукции, имеющую преимущество перед закупавшейся ранее хотя бы по одному из следующих критериев: энергоэффективность; водоэффективность; биологичность (производство на основе биотехнологий с использованием возобновляемых природных ресурсов); экологичность (в том числе нетоксичность или пониженная токсичность); дружелюбность к озоновому слою; производство с использованием вторичного сырья<sup>13</sup>. При этом по ряду из перечисленных критериев более конкретные требования к закупаемой продукции, обязательные для учета государственными заказчиками, установлены рядом федеральных законов, стандартов и регламентов, а также сформулированы в соответствующих федеральных программах.

Таким образом, ужесточение экологических и иных требований к закупаемой продукции вкупе с инструментами инвестиционных контрактов, основанных на принципах государственно-частного партнерства, и протекционизмом на рынке государственных закупок стимулируют процессы модернизации национальной промышленности.

Наличие явного и скрытого протекционизма на рынке государственных закупок является чертой контрактных систем многих стран.

---

12. Sustainable Public Procurement: A Global Review. Final Report. Paris: UNEP, 2013.

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

Так, в США законодательная норма «Покупай американское» (Buy American) на рынке государственных закупок, установленная в 1933 г., несмотря на ее противоречие нормам ВТО, действует и по сегодняшний день, с некоторым смягчением условий допуска товаров и услуг, происходящих из стран – партнеров США – стран – членов НАТО, Израиля и Южной Кореи<sup>14</sup>.

Директивами ЕС, а также национальным закупочным законодательством отдельных стран – членов ЕС (в частности, Германии), установлены прямые запреты на любые формы дискриминации производителей (поставщиков) товаров и услуг из стран – членов ЕС, направленные на формирование общеевропейского рынка товаров и услуг, в том числе в сфере государственных закупок. Вместе с тем, такие благоприятные условия доступа на рынки государственных закупок стран – членов ЕС, как правило, не распространяются на третьи страны, и, кроме того, в большинстве стран – членов ЕС все же присутствуют те или иные законодательные инструменты, позволяющие им проводить политику скрытого протекционизма на рынке государственных закупок, в том числе и в ущерб другим странам – членам ЕС<sup>15</sup>.

Протекционистская политика характерна и для рынка государственных закупок Китая. Законом КНР «О государственных закупках» установлена норма, в соответствии с которой правительственные учреждения и юридические лица с участием государственного капитала должны приобретать «внутренние» товары и услуги, за исключением тех случаев, когда «внешние» товары и услуги при прочих равных условиях стоят не менее чем на 20% дешевле «внутренних». Под «внутренними» продуктами, в соответствии с уточняющими директивами Минфина КНР, понимаются продукты, не менее 50% стоимости которых (включая сырье и комплектующие) создано на территории Китая<sup>16</sup>.

Правительство КНР уже достаточно длительное время обеспокоено тем фактом, что значительное количество используемых в

---

14. Рубальтер Д.А., Шувалов С.С. Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере. Информационно-аналитический бюллетень ЦИИИ. 2011. № 4. С. 51.

15. Балацкий Е.В., Гусев А.Б., Екимова Н.А. Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом. М: Языки славянской культуры, 2007.

16. Gerson B.D. Government Procurement in China // Sentinel. 2010. Vol. VII. No. 3.

Китае технологий было разработано за границей и беспрецедентный экономический рост страны чрезвычайно зависим от иностранных комплектующих, брендов и технологий. В связи с этим План развития науки и техники на 2006–2020 гг. предусматривает в том числе указание на закупки органами государственной власти и местного самоуправления и компаниями с участием государственного капитала инновационных и высокотехнологичных продуктов исключительно из специализированных каталогов. В данные каталоги включаются так называемые «внутренние инновации». Для признания товара «внутренней инновацией» и включения в соответствующие каталоги его производитель должен являться китайским резидентом и быть владельцем зарегистрированных на территории КНР торговой марки, патентов и других объектов интеллектуальной собственности, необходимых для производства продукта, или обладать эксклюзивной (исключительной) лицензией на использование соответствующих торговой марки, патента и других объектов интеллектуальной собственности<sup>17</sup>.

Таким образом, как демонстрирует мировая практика, государственный заказ вкупе с другими инструментами контрактной системы может являться мощным инструментом модернизации национальной экономики, работая в первую очередь в следующих областях:

- научно-техническая политика — реализация научно-технических проектов в приоритетных областях развития науки, технологий и промышленности;
- инновационная политика — как в части разработки инноваций под конкретные государственные нужды («электронное правительство», общественный транспорт, здравоохранение, образование и др.), так и в части поддержки инициативных инноваций;
- промышленная политика и импортозамещение — поддержка и развитие конкретных отраслей промышленности и промышленных проектов.

---

17. Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере. Информационно-аналитический бюллетень ЦИИСН. 2011. № 4. С.51–52.

Следует также подчеркнуть, что в мировой практике наблюдается гораздо более тесная, нежели в России, взаимосвязь между научно-технической, инновационной и промышленной политикой и их приоритетами. При этом все чаще понятие инновационной политики толкуется расширительно и включает в себя и научно-техническую, и промышленную политику. В связи с этим вопросы государственного заказа на инновации будут рассмотрены более подробно в следующей главе.

## Государственные закупки инновационной продукции

Анализ европейского и американского законодательства о государственных закупках позволяет говорить о том, что понятия «государственный заказ на инновации» и «государственные закупки инновационной продукции» в зарубежном законодательстве непосредственно не употребляются, несмотря на их широкое распространение в научной литературе и экспертно-аналитических материалах.

Это обусловлено тем обстоятельством, что основной задачей зарубежных систем государственных закупок является не обеспечение инновационности закупаемой продукции как таковой, а наиболее эффективное обеспечение государственных нужд за счет закупки продукции, отвечающей повышенным требованиям к ее функциональным, качественным и потребительским характеристикам, энергоемкости ее производства и эксплуатации, безопасности процессов ее производства, потребления (эксплуатации) и утилизации для человека и окружающей среды.

Вместе с тем, экспертами Европейской комиссии выделяются два вида государственного заказа на инновации и даются их определения, разделяемые многими зарубежными исследователями<sup>18</sup>.

Первый вид — это доконкурентные заказы (Pre-Commercial Procurement, PCP), включающие заказы на выполнение прикладных исследований и разработок, разработку решения, прототипа, ограниченной партии опытных образцов товара (услуги).

PCP, как правило, предполагает полное государственное финансирование проблемно-ориентированных исследований и разработок, необходимых для конкретных государственных (общественных) нужд. При этом зачастую заказчик параллельно финансирует несколько проектов, предлагающих альтернативные решения

---

18. Peca V. Demand driven innovation through public procurement // European Commission. 2012.

одной проблемы, до того момента, пока не сможет убедиться в преимуществе какого-либо одного проекта (научного подхода, технологического решения) и отказаться от финансирования других.

Второй вид — это государственные закупки инновационных решений (Public Procurement of Innovative Solutions, PPI), включающие закупку недавно разработанного продукта либо доленое финансирование объектно-ориентированных прикладных исследований по разработке инновационного продукта на условиях государственно-частного партнерства совместно с разработчиком и (или) другими потенциальными потребителями разрабатываемого продукта.

Посредством PPI государство не только обеспечивает свои потребности в новых продуктах, но и выступает, как правило, в качестве «первого покупателя» для этих продуктов, способствуя таким образом преодолению провалов рынка.

По оценке экспертов ОЭСР, в США удельный вес федерального государственного заказа на инновации (включающего как РСР, так и PPI) в общем объеме федерального государственного заказа за последнее десятилетие составляет в среднем более 11%, для ЕС (с учетом заказов национальных правительств и наднациональных структур) аналогичный показатель в среднем приближается к 16%<sup>19</sup>.

Также, на основе данных об объемах прикладных исследований и разработок, выполненных в рамках государственных контрактов, могут быть получены оценки объемов доконкурентных заказов на инновации (РСР) в России и США (табл. 1). Из табл. 1 видно, что, например, в 2012 г. объем доконкурентных заказов на инновации составил в России (без учета государственного оборонного заказа) 1,4% расходов федерального бюджета, в США этот показатель без учета и с учетом расходов на национальную оборону составил соответственно 1,5 и 3,8% расходов федерального бюджета<sup>20</sup>.

---

19. *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.

20. Рассчитано по данным: <http://fcp.economy.gov.ru>, [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/finans/fin21.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm), <http://www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf14306>, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>.



Таблица 1. Оценка масштабов доконкурентных заказов на инновации в России и США (млрд долл.)

Год	Россия (без учета государственного оборонного заказа)	США (без учета расходов на национальную оборону)	США (с учетом расходов на национальную оборону)
2007	2,0	50,5	133,2
2008	2,1	50,3	135,4
2009	3,4	46,1	131,4
2010	3,3	51,7	138,5
2011	4,9	50,6	133,8
2012	5,9	53,3	133,2
2013	6,1	51,8	123,8
2014*	5,2	58,7	133,3

\* Предварительная оценка.

Рассчитано по данным: <http://fcp.economy.gov.ru>, <http://www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf14306>.

Также на основе существующих статистических данных можно дать косвенную оценку масштабов вовлечения организаций в процессы реализации государственного заказа на инновации в некоторых развитых странах и странах БРИКС – как удельного веса организаций, осуществлявших технологические инновации и получавших бюджетное финансирование, в общем числе организаций (табл. 2).

Таблица 2. Оценка масштабов вовлечения организаций в процессы реализации государственного заказа на инновации в некоторых странах

Страна	Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации и получавших бюджетное финансирование, в общем числе организаций, в %	
	2012	2013
Россия	2,1	2,0
Израиль	3,5	3,5
Япония	7,0	7,0
Великобритания	7,1	н.д.
Бразилия	8,6	12,4
Италия	11,8	9,1
Германия	13,9	13,0
Франция	15,8	18,1
Финляндия	16,3	15,6
Канада	30,9	н.д.

Рассчитано по данным: Индикаторы инновационной деятельности: 2014. Ст. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2014. С. 446, 448; Индикаторы инновационной деятельности: 2015. Ст. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 301–302, 306.

К настоящему времени можно говорить о том, что существует ряд ключевых, общепризнанных на международном уровне, специфических особенностей закупок инновационной продукции и способов их учета, находящих отражение в правовом регулировании сферы государственных закупок (табл. 3).

Таблица 3. Специфика государственных закупок инновационной продукции и особенности их правового регулирования

Показатель	Специфика	Правовое регулирование (международный опыт)
Закупки существующей на рынке инновационной продукции	<ul style="list-style-type: none"> <li>— необходимость предварительных исследований рынка;</li> <li>— необходимость оценки соотношения цены и качества на всех этапах жизненного цикла продукта;</li> <li>— необходимость оценки дополнительных социально-экономических и экологических преимуществ и рисков закупки;</li> <li>— конечательная идентификация потребностей в процессе закупки</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— квалификационные требования к персоналу заказчика;</li> <li>— независимая экспертиза конкурсной документации и предложений потенциальных поставщиков;</li> <li>— возможность уточнения требований к закупаемой продукции в процессе закупки (запрос предложений, двухэтапный конкурс, конкурентные переговоры)</li> </ul>
Заказы на разработку инновационной продукции	<ul style="list-style-type: none"> <li>— конкуренция идей и концепций;</li> <li>— окончательная идентификация потребностей в процессе размещения заказа;</li> <li>— необходимость экспертной оценки конкурсной документации, квалификации участников конкурса и их предложений;</li> <li>— необходимость регламентации требований к квалификации персонала заказчика, специализированной организации, привлекаемых экспертов и процедурам экспертной оценки</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— «мягкие» требования к содержанию конкурсной документации (поиск инноваций);</li> <li>— привлечение экспертного сообщества на стадиях формирования и размещения заказа;</li> <li>— возможность уточнения потребностей в процессе размещения заказа (запрос предложений, двух- или многоэтапный конкурс, конкурентные переговоры);</li> <li>— регламентация требований к квалификации персонала заказчика и привлекаемых экспертов, выбору экспертов, процедурам экспертной оценки</li> </ul>

Источник: Шувалов С.С. Институциональные принципы государственных закупок инновационной продукции // Вестник Института экономики РАН. 2014. № 5. С. 64–65.

Проанализируем, в какой степени нормы Закона № 44-ФЗ (Закона о КС) создают благоприятные институциональные условия для эффективного использования инновационного потенциала государственных закупок.

В целом, анализ норм Закона позволяет говорить о его прогрессивности по сравнению с ранее действовавшим законодательством, нацеленности на развитие цивилизованных контрактных отношений на рынке государственных закупок, создание более благоприятных, нежели ранее, условий для развития государственного заказа на инновации. В то же время Закон во многом носит рамочный характер и создает необходимые, но не достаточные условия для эффективного использования инновационного потенциала государственных закупок.

Так, Законом предусмотрено право заказчика на использование четырех критериев оценки заявок (предложений) участников конкурса: цена контракта; расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ; качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки; квалификация участников закупки, однако обязательным является использование не менее двух критериев, одним из которых является цена контракта (статья 32). При этом, как показывает мировая практика, на современном этапе развития при принятии решений о закупках основными критериями все чаще становятся экологичность и стоимость жизненного цикла продукции<sup>21</sup>.

Немецкими экспертами подчеркивается, что в системе государственных закупок, ориентированной на стимулирование инноваций, основным критерием оценки заявок должна являться именно стоимость жизненного цикла приобретаемой (разрабатываемой) продукции, и к настоящему времени этот критерий является решающим примерно в 10% случаев государственных закупок в Германии<sup>22</sup>.

В России, однако, использование этого критерия допускается Законом лишь при заключении контрактов жизненного цикла.

---

21. Sustainable Public Procurement: A Global Review. Final Report. Paris: UNEP, 2013. PP. 12–13, 21–26, 44–46, 54–55, 60–62.

22. Weber M. Procurement of innovation in Germany: political goals and empirical findings. Joint CITE-CSTP workshop on demand-led innovation policies. Paris, September 14–15, 2009. PP. 11–12.

В свою очередь, перечень случаев заключения контрактов жизненного цикла определяется Правительством РФ (статья 34) и в настоящее время является крайне ограниченным<sup>23</sup>.

Законом не предусмотрено право заказчика на размещение заказов на разработку и поставку инновационной продукции путем запроса предложений, что представляется необоснованным<sup>24</sup>. Законом не предусмотрен и такой способ размещения заказа, как конкурентные переговоры<sup>25</sup>.

Заметим, что эти способы размещения заказа предусмотрены американским и европейским законодательством, более того, немецкие эксперты рассматривают запрос предложений в качестве наиболее адекватного способа закупки инновационной продукции (размещения заказов на ее разработку) и отмечают, что этим способом в Германии размещается в среднем более 40% государственных заказов<sup>26</sup>.

Примечательно также, что в сегменте коммерческих закупок российских компаний, которые не регулируются законодательством, на электронной торговой площадке B2B-Center лидирует именно запрос предложений (около 50% всех электронных коммерческих закупок)<sup>27</sup>.

- 
23. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла».
24. При запросе предложений, в соответствии с нормами Закона (статья 83), на заказчика, в частности, не возлагается обязанность по расчету и объявлению начальной (максимальной) цены контракта.
25. Конкурентные переговоры – конкурентный способ закупки (размещения заказа), при котором заказчик заключает контракт по итогам переговоров с потенциальными исполнителями (подрядчиками). Условия будущего контракта обсуждаются в ходе переговоров и фиксируются в соответствующих протоколах. По окончании переговоров заказчик предлагает участникам представить окончательные предложения, по результатам чего и определяется победитель. Конкурентные переговоры могут быть одновременными (со всеми участниками параллельно) или последовательными. Цель конкурентных переговоров – выявление квалифицированного участника, который способен предложить наилучшие условия исполнения заказа. Такой способ размещения заказа считается эффективным при размещении заказов на разработку и поставку инновационной (технически сложной продукции), не представленной на открытом рынке, т.е. когда заказчик в силу объективных причин не обладает необходимыми знаниями о технологических и ценовых характеристиках соответствующего сегмента рынка для эффективного описания своих потребностей, предварительного расчета бюджета и оценки сравнительных преимуществ предложенных участников закупки.
26. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation; Weber M. Procurement of innovation in Germany: political goals and empirical findings. Joint CИE-CSTP workshop on demanded innovation policies. Paris, September 14–15, 2009. PP. 9–10.
27. Дегтярев А.В. Электронная торговля сохраняет тенденцию к росту // Контрактные отношения. 2014. № 3–4. С. 68.

Таким образом, принцип стимулирования инноваций, предусмотренный Законом, 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, в том числе ресурсоемкой и экологически вредной, продукции не предусмотрена, введены неоправданные ограничения на использование современных критериев оценки заявок и контрактных механизмов (оценка совокупной стоимости владения, контракты жизненного цикла), установлены неоправданные ограничения на использование запроса предложений, не предусмотрены конкурентные переговоры.

## Государственные закупки и политика импортозамещения

В настоящем докладе под импортозамещением понимается значительное снижение (в отдельных случаях — ликвидация) зависимости страны от импорта определенной продукции путем развития внутреннего производства функционально идентичной продукции.

При этом системная политика импортозамещения предполагает, что полноценная импортозамещающая продукция, помимо функциональной идентичности по отношению к импортируемой продукции, в конечном итоге должна характеризоваться следующими свойствами<sup>28</sup>.

Во-первых, не уступать импортируемой продукции по соотношению цены и качества. При этом если речь идет о средствах производства или предметах длительного пользования, то под ценой в соответствии с современными экономическими подходами все чаще понимается не просто стоимость приобретения продукции, а совокупная стоимость владения (что в определенных случаях предполагает соответствующие требования к ресурсной эффективности)<sup>29</sup>. Под качеством понимается широкий набор функциональных и качественных характеристик производимой продукции, в том числе таких как надежность, безопасность (для человека, для окружающей среды), эргономичность и др. Помимо этого, если речь идет о средствах производства или предметах длительного пользования, при оценке соотношения цены и качества учитываются объем и длительность гарантийных обязательств производителя, а также качество и стоимость постгарантийного сервисного обслуживания.

---

28. Леонтьев Б.Б. Импортозамещение: взгляд на проблему // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2014. № 6. С. 85–89.

29. Смотрицкая И.И., Черных С.И., Шувалов С.С. Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения: Научный доклад. М: ИЭ РАН, 2014. С. 50.

Во-вторых, быть юридически чистой и иметь надежную юридическую охрану. По сути, в данном случае речь идет о том, что системный процесс полноценного импортозамещения предполагает, что импортозамещающая продукция не просто производится на территории России, а производится преимущественно на российском оборудовании и преимущественно на основе российских технологий<sup>30</sup>. Юридическая чистота подразумевает, что технология производства и технические характеристики импортозамещающей продукции не должны нарушать существующие права интеллектуальной собственности (в первую очередь — действующие патенты).

В целом, как показывают результаты анализа мировой практики, все разнообразие инструментов, применяемых различными государствами в рамках политики импортозамещения, в основном сводится к двум взаимосвязанным группам мер — к развитию внутреннего производства соответствующей продукции и введению ограничительных мер в отношении импорта соответствующей продукции. Таким образом, системная политика импортозамещения предполагает, с одной стороны, активную промышленную политику, с другой стороны — политику разумного протекционизма в отношении отдельных отраслей промышленности или видов (групп) продукции.

При этом и в теории, и на практике одно без другого не работает. Сам по себе протекционизм без активной промышленной политики, без конкретных мер по развитию внутреннего производства не приводит к насыщению внутреннего рынка конкурентоспособными по соотношению цены и качества отечественными товарами, способствуя лишь росту неудовлетворенного спроса и удорожанию импортной (а вслед за ней, как правило, и той же отечественной) продукции. В то же время, без введения разумных ограничительных мер в отношении импорта наивно ожидать, что новая отечественная продукция, как правило, проигрывающая импортной с точки зрения имиджа, узнаваемости, ни с того, ни с сего вдруг будет положительно воспринята существующими каналами дистрибуции и конечным потребителем и займет свою долю рынка.

---

30. Иванов А.Е. Проблемы развития приоритетных секторов промышленности в контексте «новой индустриализации» // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 63–96; Леонтьев Б.Б. Импортозамещение: взгляд на проблему // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2014. № 6. С. 85–89.

Объем настоящего доклада не позволяет подробно рассмотреть все накопленные в мировой практике меры в рамках политики импортозамещения. Вместе с тем некоторые из этих мер нельзя не выделить в силу их широкого распространения и, несмотря на национальные особенности их применения, определенной универсальности.

В рамках активной промышленной политики обращают на себя внимание в первую очередь следующие меры:

- создание новых и модернизация имеющихся государственных предприятий в стратегически важных отраслях, где в силу объективных обстоятельств<sup>31</sup> существуют «провалы рынка»<sup>32</sup>;
- государственная поддержка развития контрактного производства (производственного аутсорсинга) путем разнотрановой государственной поддержки контрактных производителей (предприятий, специализирующихся на выпуске определенной продукции для нужд и под заказы других фирм, как правило — известных брендов)<sup>33</sup>;
- масштабная государственная поддержка формирования и развития инжиниринговых компаний, способных стать генеральными подрядчиками модернизации существующих и проектирования и создания новых производств<sup>34</sup>;
- создание новых производств на условиях государственно-частного партнерства в отраслях, не ориентированных на государственный спрос<sup>35</sup>;

- 
31. В первую очередь речь идет о предприятиях ряда отраслей ОПК, производящих мелкосерийную продукцию. Деятельность таких предприятий связана с нестабильностью (циклическостью) и относительно небольшими объемами заказов при достаточно сложных кооперационных связях с поставщиками сырья и комплектующих, что приводит к удорожанию себестоимости производства (в том числе из-за высоких постоянных издержек) и хроническому недоинвестированию.
32. Овчинников М.А. Госзаказ. Цены растут. Есть ли выход? // Контрактные отношения. 2014. № 3–4.
33. Смотрицкая И.И. Развитие контрактной индустрии в инновационной экономике // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 129–142.
34. Ленчук Е.Б. Роль «новой индустриализации» в формировании инновационной экономики России // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 12–43.
35. Петров Н.И. Это очень хорошо, что пока нам плохо? // Стандарты и качество. 2015. № 1 (931).



- создание новых производств на условиях государственно-частного партнерства с последующими государственными закупками соответствующей продукции в отраслях, в той или иной мере ориентированных на государственный спрос<sup>36</sup>;
- учет инвестиционной составляющей (необходимости обновления основных фондов) в государственных контрактах на разработку и поставку стратегически важной продукции.

Разумеется, невозможно не упомянуть, что политика импортозамещения не может быть эффективной при отсутствии соответствующих общих, рамочных условий для ведения любой экономической деятельности, включая «дружелюбную» к промышленности систему налогообложения и налогового администрирования и адекватную систему кредитования промышленности<sup>37</sup>, однако данный вопрос выходит за рамки настоящего доклада.

В рамках протекционистской политики выделяются в первую очередь следующие группы мер:

- тарифные методы (импортные пошлины);
- квотирование (прямое ограничение количества товара, которое может быть импортировано в страну);
- нетарифные методы;
- меры по ограничению импортной продукции в рамках государственных закупок.

В современной мировой торговле важнейшее место занимают именно две последние группы мер, при этом в ряду нетарифных мер ограничения импорта (в том числе и в рамках государственных закупок) все большую роль играют так называемые технические барьеры в торговле (ТБТ).

ТБТ — это меры торговой политики, ограничивающие импорт иностранной продукции, создаваемые национальными промышленными стандартами, техническими регламентами, система-

---

36. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC.

37. Петров Н.И. Это очень хорошо, что пока нам плохо? // Стандарты и качество. 2015. № 1 (931); Гудкова А.А., Шувалов С.С. Сближение России и ЕС: вопросы конкурентоспособности национальной экономики // Нравственное государство как императив государственной эволюции. М: Научный эксперт, 2011. С. 835–844.

ми оценки и инспекции качества товаров и производственных процессов, требованиями техники безопасности, санитарными нормами, правилами упаковки и маркировки товаров, требованиями по защите окружающей среды и пр.<sup>38</sup>

По оценкам экспертов, в настоящее время нетарифные меры охватывают до 30% мировой торговли, при этом доля ТБТ в общем объеме нетарифных методов превышает половину<sup>39</sup>.

Такая привлекательность ТБТ обусловлена, прежде всего, следующими обстоятельствами:

- во-первых, в отличие от других протекционистских мер, ТБТ действительно могут способствовать прогрессу в плане защиты интересов и здоровья потребителей, охраны окружающей среды, стимулирования инновационного развития;
- во-вторых, решения о принятии ТБТ (то есть изменении национальных стандартов, регламентов и пр.) почти всегда находятся в полной компетенции национальных правительств и оспорить их, например, в рамках ВТО, как правило, весьма проблематично<sup>40</sup>.

При этом, как показывают эмпирические исследования, эффективность ТБТ может значительно различаться по отраслям промышленности и видам продукции. В частности, введение ТБТ наиболее эффективно тогда, когда они в большей степени затрагивают ввозимые товары, нежели продукцию национального производителя. Однако установление селективных ТБТ, затрагивающих именно импорт, является нарушением норм ВТО. Тем не менее, для отдельных секторов рынка при определенных условиях де-юре неселективная мера может быть преобразована в де-факто селективную, если соответствующие требования будут в неявном виде учитывать национальные особенности, например технологические, климатические или географические факторы<sup>41</sup>.

---

38. Идрисова В.В. Теоретические вопросы применения нетарифных мер регулирования во внешней торговле. М.: Издательство Института Гайдара, 2011. С. 27.

39. Аронов И.З. Краткий обзор мер технического регулирования в рамках политики импортозамещения // Стандарты и качество. 2015. № 1 (931).

40. Там же.

41. Там же.

Однако в тех случаях, когда обеспечить разумную селективность ТБТ не представляется возможным, непродуманное ужесточение национальных стандартов, технических регламентов и прочих требований к продукции, ее упаковке и маркировке, процессам производства может быть связано и с определенными рисками для национальной промышленности. С одной стороны, механизмы стандартизации и технического регулирования действительно могут быть эффективными в отраслях, находящихся в стабильной финансово-экономической ситуации, вынуждая национальных производителей модернизировать производство и повышать качество и безопасность производимой продукции. С другой стороны, ужесточение национальных стандартов и технических регламентов, затрагивающих функционирование депрессивных отраслей промышленности, не только не приведет автоматически к их модернизации, но во многих случаях будет способствовать разорению предприятий и зачистке соответствующих секторов рынка от национальных производителей<sup>42</sup>.

Это является одной из причин, по которой многие страны вместо ужесточения национальных стандартов и иных технических требований для целых секторов национального рынка предпочитают ужесточение требований к продукции, закупаемой (разрабатываемой) для государственных нужд параллельно с введением других явных или неявных протекционистских мер на рынке государственных закупок. В частности, подобная практика широко распространена в Китае<sup>43</sup>.

Следует подчеркнуть, что зачастую ужесточение требований к продукции, закупаемой для государственных нужд, используется не вместо общего ужесточения национальных стандартов и технических регламентов, а в качестве промежуточной меры, позволяющей национальным производителям заблаговременно подготовиться к соответствующим изменениям.

Учитывая актуальность проблемы импортозамещения для российской экономики, проанализируем, что в нашей стране было

---

42. Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Опыт ведущих зарубежных стран в области государственного регулирования сферы исследований и разработок // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2007. № 1. С. 37–38.

43. Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2011. № 4. С. 50–52.

сделано за последние годы, выделив меры, прямо или косвенно связанные с основной темой доклада — государственными закупками.

С этой целью автором были проанализированы стратегические документы (включая Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года), государственные программы и федеральные целевые программы, отраслевые стратегии Минпромторга России, отраслевые планы импортозамещения, федеральное законодательство об общественных закупках, нормативные правовые акты, принятые в развитие федерального законодательства об общественных закупках, а также другие законодательные и нормативные правовые акты федерального уровня.

Основная задача анализа указанных документов состояла в выделении мер, содействующих решению задачи импортозамещения с точки зрения развития внутреннего производства и его технологической базы и с точки зрения ограничения импорта, с использованием возможностей общественных закупок и других возможностей контрактной системы.

Основные результаты выполненного анализа представлены в Приложении. Выводы, полученные в результате выполненного анализа, носят противоречивый характер.

С одной стороны, можно говорить о том, что впервые за долгие годы проблеме импортозамещения (по крайней мере, на словах) стало уделяться должное внимание, и объем проделанной (подготовительной) и запланированной в этом направлении работы, на первый взгляд, впечатляет. С другой стороны, нельзя не заметить того, что многие инициативы в части импортозамещения выдвигаются и реализуются в условиях нереализованности или незавершенности многих инициатив, утвержденных в официальных документах ранее. Это касается как проблемы импортозамещения в целом, так и использования для этих целей возможностей контрактной системы.

Тем не менее, налицо, по крайней мере, попытка сформировать сбалансированную систему мер, направленную на стимулирование процессов импортозамещения — как в части ограничения импорта (в первую очередь при общественных закупках), так и в части развития внутреннего производства (здесь пока приходится говорить о недостаточном понимании и использовании возможно-

стей контрактной системы). Вместе с тем нельзя не отметить ряд реализованных и запланированных инициатив, направленных на оптимизацию условий государственных контрактов для российских производителей — как в сфере государственного оборонного заказа, так и в гражданских отраслях.

Отдельно следует остановиться на отраслевых планах импортозамещения, утвержденных Минпромторгом России. Здесь также присутствует некоторая незавершенность и недосказанность. С одной стороны, Минпромторгом России с привлечением промышленных и научных организаций и администраций субъектов Российской Федерации действительно была проделана большая работа по выявлению приоритетных для импортозамещения отраслей (на основе оценки и сопоставления уровня критичности отрасли для национальной экономики и уровня ее импортозависимости) и отбору конкретных проектов импортозамещения и их исполнителей. С другой стороны, никакой дополнительной финансовой поддержки для этих проектов не предусмотрено: предполагается, что основными источниками финансирования проектов должны стать собственные средства предприятий, кредитные ресурсы<sup>44</sup>, средства действующих государственных программ и институтов развития.

Достаточно ли указанных источников для реализации 2059 отраслевых промышленных проектов? Возникает и вопрос о том, в чем тогда заключалась цель подготовки рассмотренных планов. В выявлении приоритетов? Однако на данный момент нет никаких указаний (по крайней мере, в открытом доступе) на то, что именно эти проекты должны иметь приоритет при выделении финансирования в рамках государственных программ или по линии институтов развития<sup>45</sup>.

В то же время, серьезным достоинством отраслевых планов Минпромторга России можно считать проявленное внимание к таким отраслям, как станкоинструментальная промышленность, нефтегазовое машиностроение, сельскохозяйственное машиностроение, машиностроение для пищевой промышленности.

---

44. С возможностью субсидирования процентной ставки со стороны Российского фонда технологического развития.

45. Изначально, по замыслу Минэкономразвития России, предполагалось выделение на эти цели дополнительных средств из федерального бюджета (см. Приложение).

Очевидно, что механизмами общественных закупок и возможностями контрактной системы арсенал инструментов политики импортозамещения не исчерпывается. Однако в зависимости от отраслевой специфики контрактные механизмы, как показывает мировая практика, могут оказать существенное влияние на эффективность политики импортозамещения – как с точки зрения ограничения импорта, так и с точки зрения стимулирования развития внутреннего производства.

Проведенный в рамках подготовки настоящего доклада обзор научных и экспертно-аналитических материалов позволяет предложить следующий подход к классификации отраслей (подотраслей) промышленности с точки зрения целесообразности использования возможностей контрактной системы при реализации политики импортозамещения (табл. 4).

Таблица 4. Классификация отраслей (подотраслей) для целей импортозамещения

Характеристика отрасли (подотрасли)	Возможности контрактной системы по развитию внутреннего производства	Возможности контрактной системы по ограничению импорта
Отрасли, работающие преимущественно на рынок (государство не является значимым заказчиком и потребителем их продукции)	Создание новых (модернизация существующих) производств на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП)	–
Отрасли, работающие и на рынок, и на государство	Создание новых (модернизация существующих) производств на принципах ГЧП с последующими гарантированными закупками их продукции; гарантированные закупки новой продукции (продукции новых или модернизированных производств)*	Преференции для национальных производителей и (или) запреты и ограничения на закупки импортной продукции
Отрасли, работающие преимущественно на государство (государство является ключевым потребителем их продукции)	Учет инвестиционной составляющей в государственных контрактах на разработку и поставку продукции	Преференции для национальных производителей и (или) запреты и ограничения на закупки импортной продукции

Характеристика отрасли (подотрасли)	Возможности контрактной системы по развитию внутреннего производства	Возможности контрактной системы по ограничению импорта
Отрасли, утратившие потенциал	Создание новых (модернизация существующих) производств на принципах ГЧП с последующими гарантированными закупками их продукции; государственные инвестиции в создание контрактных производств	—

\* Как правило, такая мера, как гарантированные закупки, имеет ограниченный период действия (сторонами оцениваются разумные сроки, необходимые для формирования узнаваемости продукта на рынке), что отражается в соответствующих контрактах.

Понимание того, к какому именно типу по данной классификации относится конкретная отрасль (подотрасль) могло бы оказать содействие в совершенствовании механизмов поддержки процессов импортозамещения и конкретных отраслевых планов и проектов.

Однако на сегодняшний день особенности статистического учета государственных закупок и закупок отдельных видов юридических лиц и публикации открытых статистических данных не позволяют провести объективную оценку структуры закупок в отраслевом и продуктовом разрезе (по ОКПД, по ОКВЭД). Автором предполагается проведение такой работы в будущем.

## Основные выводы и предложения

Зарубежная практика свидетельствует, что механизмы общественных закупок и другие элементы контрактной системы при соответствующем институциональном обеспечении могут являться мощным инструментом достижения целей трех тесно взаимосвязанных процессов – модернизации, импортозамещения, построения инновационной экономики. При этом проблема импортозамещения решается, как правило, на основе сбалансированного сочетания двух типов мер: с одной стороны, развития внутреннего производства (в том числе с привлечением бюджетных ресурсов), с другой стороны – разумного ограничения импорта (протекционистских мер), в первую очередь – при общественных закупках (государственных закупках и закупках компаний с участием государственного капитала).

При этом стимулирование модернизации (инноваций, импортозамещения) посредством механизмов контрактной системы предполагает наличие двух дополняющих друг друга подходов:

- проектного подхода («инициативы сверху»), предполагающего разработку и освоение в производстве продукции, необходимой в целях импортозамещения, но не производимой в стране;
- «поиска инноваций» (стимулирования «инициативы снизу») – стимулирования производителей продукции, имеющей потенциал импортозамещения.

Резко обострившаяся в свете украинских событий проблема импортозамещения обнажила всю несостоятельность доминировавшей ранее инновационной политики, фактически оторванной от промышленной и ориентированной почти исключительно на развитие только высокотехнологичного сектора, отнюдь не доминирующего в структуре российской промышленности. Более того, оказалось, что в условиях отсутствия собственного машиностроения,



приборостроения и производства электронной компонентной базы само по себе развитие не только высокотехнологичного сектора промышленности, но и обеспечивающих его научных исследований и разработок также подвергается серьезным рискам вследствие угрожающей зависимости отечественной науки от импорта научного оборудования и материалов для научных исследований.

Следует подчеркнуть, что проделанная Правительством России за последние полтора года работа по началу реализации политики импортозамещения в целом впечатляет. В частности, впервые широко продекларирована приоритетность и необходимость поддержки конкретных проектов в машиностроении и электронике. Предприняты меры по ограничению импорта продукции в тех отраслях, где имеется собственный промышленный потенциал, особенно в рамках государственных закупок.

Вместе с тем, на сегодняшний день можно говорить о том, что единой, отлаженной и системной политики импортозамещения в стране пока нет. С одной стороны, меры по ограничению импорта (и это не скрывается) носят временный характер и связаны в большей степени с внешнеполитической конъюнктурой, чем с задачами импортозамещения. С другой стороны, выделение Минпромторгом России приоритетных отраслей и проектов импортозамещения не означает ни их дополнительной финансовой поддержки, ни их приоритетности при получении поддержки от существующих институтов развития (причем многие из выделенных проектов не смогут получить поддержку от институтов развития в силу их несоответствия отраслевым и технологическим приоритетам этих институтов).

Потенциал контрактной системы для целей импортозамещения на данный момент используется односторонне – в основном лишь с точки зрения ограничения импорта, что представляется необходимым, но не достаточным. Во многом это связано с ограниченным пониманием функций и возможностей контрактной системы разработчиками Закона о КС – лишь как инструмента повышения эффективности закупки товаров, работ и услуг, что следует и из названия самого закона.

Безусловно, принятие в 2013 г. Закона о КС стало важным шагом на пути развития в России цивилизованной системы государ-

ственных закупок, и многие цели принятия Закона достигнуты. Однако, как показывает мировой опыт, контрактная система может и должна являться не только инструментом закупки продукции для государственных нужд, но и инструментом долгосрочных стратегических государственных инвестиций, в том числе и на принципах государственно-частного партнерства.

Среди основных направлений совершенствования российского законодательства о контрактной системе в сфере закупок, направленных на практическую реализацию принципа стимулирования инноваций, представляется целесообразным выделить следующие:

- расширение перечня случаев обязательного учета заказчиком качественных, функциональных и экологических характеристик продукта;
- установление соотношения значимости оценочных критериев для отдельных типов (групп) заказов (продукции);
- снятие ограничений на использование контрактов жизненного цикла или значительное расширение перечня случаев их использования;
- снятие ограничений на использование критерия стоимости жизненного цикла продукции;
- снятие ограничений на использование запроса предложений или значительное расширение перечня случаев его использования;
- регламентация требований к квалификации и репутации привлекаемых экспертов (экспертных организаций), критериям и процедурам их выбора, организации процесса экспертизы.

Вместе с тем, для реализации системной политики импортозамещения вышеуказанных мер будет недостаточно и потребуются более серьезные изменения.

Так, в зависимости от приоритетности отрасли, стратегической значимости ее продукции, масштабов деиндустриализации в отрасли, степени ориентации отрасли на государственный спрос в рамках развитой контрактной системы могут быть использованы следующие варианты поддержки импортозамещения:

- создание новых (модернизация существующих) производств на принципах ГЧП с последующими гарантированными закупками их продукции;
- гарантированные закупки новой продукции (продукции новых или модернизированных производств, инновационных территориальных кластеров);
- учет инвестиционной составляющей в государственных контрактах на разработку и поставку продукции;
- государственные инвестиции в создание контрактных производств.

Следует отметить, что первые три из перечисленных мер во многих странах предусмотрены законодательно и используются на практике. В частности, в январе 2014 г. Европейским парламентом были приняты три новые директивы в области государственных закупок, нацеленные на повышение их инновационности<sup>46</sup>. Ключевые аспекты реформирования системы государственных закупок, отраженные в данных директивах, можно резюмировать следующим образом:

- упрощение бюрократических процедур и повышение гибкости системы государственных закупок, в том числе упрощение процедуры конкурентных переговоров;
- уточнение условий и процедур проведения совместных закупок (в том числе с негосударственными заказчиками) в целях стимулирования спроса на инновации и распространения инноваций;
- увеличение значимости критерия оценки стоимости жизненного цикла;
- формирование правовой базы создания инновационных партнерств и вхождения государственных заказчиков в структурированные партнерства с разработчиком (производителем) с целью совместной разработки продукта для последующей его закупки заказчиком.

В России, учитывая масштабы деиндустриализации в машиностроении (приборостроении, станкостроении), использование инструментов контрактной системы в политике импортозамещения

---

46. <http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/legal-framework>.

должно предполагать, что заказываемый государством продукт будет не только произведен на территории России, но и на российском оборудовании. При этом решать данную проблему целесообразно в рамках единого зонтичного контракта по схеме: заказ на разработку и производство конечного продукта – определение потребностей в оборудовании для производства конечного продукта – заказ на разработку и поставку необходимого оборудования.

В настоящее время в соответствии с государственной программой «Развитие промышленности» прообразы станков создаются без привязки к конкретному производству. Но такой подход не даст необходимого эффекта ни в производительности, ни в качестве: новые станки уже на стадии разработки должны становиться частью гибких производственных систем. Поэтому необходимы единые комплексные проекты, предусматривающие связь изделий, которые предстоит производить, и конкретных проектов технического перевооружения производств<sup>47</sup>.

И, наконец, целесообразность государственной поддержки (включая инвестиции) развития контрактных производств обусловлена широким распространением и доказанной эффективностью данного института в ряде отраслей (прежде всего – в электронике) как в развитых странах, так и новых индустриальных. Термин «контрактное производство» означает организацию производства изделий полностью или частично на оборудовании исполнителя по документации заказчика (по сути, это производственный аутсорсинг)<sup>48</sup>.

Во многом подобные контрактные комбинаты являются аналогами центров коллективного пользования научным оборудованием, но для производственных, а не исследовательских целей, и функционирующими на коммерческих условиях. Наличие подобных центров коллективного пользования промышленным оборудованием могло бы быть востребованным в ряде отраслей, особенно малым и средним бизнесом.

---

47. Иванов А.Е. Проблемы развития приоритетных секторов промышленности в контексте «новой индустриализации» // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 63–96.

48. Смотрицкая И.И. Развитие контрактной индустрии в инновационной экономике // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 129–142.

При этом с точки зрения ограничения импорта (там, где это необходимо и возможно) представляется целесообразным внедрение следующих мер контрактной системы:

- повышение системности мер по ограничению импорта в рамках государственных закупок, в том числе посредством ТБТ;
- авансирование государственных контрактов, где вся цепочка производства (включая субконтракты) является российской, и запрет на авансирование контрактов на поставку продукции иностранного происхождения;
- распространение требований по ограничению импортных закупок и установлению преференций отечественным производителям на крупные закупки отдельных видов юридических лиц в рамках Закона № 223-ФЗ.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица. Основные реализуемые и планируемые меры в части импортозамещения с применением инструмента государственных закупок и возможностей контрактной системы

№ п/п	Основание применения меры	Тип меры	Описание меры	Примечание
1	Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года*	Ограничение импорта	Формирование федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ) в сфере своей компетенции перечней инновационных технологий и решений, которые должны либо могут быть использованы при разработке закупочной продукции и услуг.	Теоретически мера могла бы быть направлена на создание преференций для отечественных инновационных продуктов и технологий при государственных закупках. Мера реализована лишь частично: сформирован Реестр инновационных продуктов, технологий и услуг, рекомендованных к использованию в Российской Федерации (совместный проект ряда институтов развития), носящий для заказчиков исключительно рекомендательный характер.
–	–«–	Ограничение импорта	Формирование ФОИВ в сфере своей компетенции перечней технологий и продуктов, запрещенных к использованию для создания продуктов и выполнения услуг.	Теоретически мера могла бы быть направлена на создание преференций для отечественных инновационных продуктов и технологий при государственных закупках. Мера не реализована.
2	Отраслевые стратегии (Минпромторг России);	–	–	–

\* Утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р.

Продолжение табл.

№ п/п	Основание применения меры	Тип меры	Описание меры	Примечание
-	Энергомашиностроение	Развитие внутреннего производства	Государственное финансирование НИОКР. Реализация инвестиционных проектов по созданию новых производств на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП).	-
-	Медицинская промышленность	Развитие внутреннего производства	Государственное финансирование НИОКР. Реализация инвестиционных проектов по созданию новых производств на принципах ГЧП. Формирование крупных государственных заказов на основе долгосрочных контрактов.	-
-	-«-	Ограничение импорта	Преференции при государственных закупках для отечественных компаний и зарубежных компаний, осуществляющих локализацию производства. Запреты и ограничения при государственных закупках отдельных видов продукции медицинского назначения. Разработка и внедрение стандартов, стимулирующих отказ от использования устаревших технологий и оборудования.	-
-	Тяжелое машиностроение	Развитие внутреннего производства	Финансирование НИОКР на принципах ГЧП. Расширение практики применения долгосрочных контрактов на производство и поставку машин и оборудования, обеспечение обслуживания, предусмотренных Законом о КС, и участие поставщика в техническом, сервисном и ремонтном обслуживании поставляемого оборудования.	Расширение практики применения долгосрочных контрактов на производство и поставку машин и оборудования затруднено из-за ограничений, предусмотренных Законом о КС.

Продолжение табл.

№ п/п	Основание применения меры	Тип меры	Описание меры	Примечание
—	Лесной комплекс	—	—	—
—	Электронная промышленность	—	—	—
—	Автомобильная промышленность	—	—	—
—	Авиационная промышленность	Развитие внутреннего производства	Расширение практики заключения долгосрочных контрактов на создание и производство авиационной техники в рамках государственного оборонного заказа (ГОЗ), создание механизмов координации долгосрочных планов государственных заказчиков и авиационных предприятий.	—
—	Фармацевтика	Ограничение импорта	Формирование перечней лекарственных средств российского производства, рекомендованных при государственных закупках.	—
—	Металлургия	—	—	—
—	Легкая промышленность	Развитие внутреннего производства	Реализация инвестиционных проектов по созданию новых или модернизации существующих производств на принципах ГЧП.	—
—	Транспортное машиностроение	Развитие внутреннего производства	Государственное финансирование НИОКР. Расширение практики заключения ОАО «РЖД» долгосрочных контрактов на разработку и поставку продукции транспортного машиностроения.	—
—	—«—	Развитие внутреннего производства / Ограничение импорта	Разработка технических регламентов в области транспортного машиностроения.	Мера не направлена прямо на ограничение импорта, но теоретически может быть использована для соответствующих целей.



Продолжение табл.

№ п/п	Основание применения меры	Тип меры	Описание меры	Примечание
—	Судостроение	Развитие внутреннего производства	Реализация инвестиционных проектов по созданию новых или модернизации существующих производств на принципах ГЧП.	—
—	Химическая и нефтехимическая промышленность	Развитие внутреннего производства	Реализация инвестиционных проектов по созданию новых или модернизации существующих производств на принципах ГЧП.	—
3	Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности»*	Развитие внутреннего производства	Государственное финансирование (софинансирование) НИОКР и разработки инновационных технологий.	Мера предусмотрена для отдельных отраслей.
—	—«—	Развитие внутреннего производства	Расширение государственных закупок готовой продукции.	Мера предусмотрена для отдельных отраслей.
—	—«—	Развитие внутреннего производства / Ограничение импорта	Оптимизация национальных стандартов и технических регламентов.	Мера не направлена прямо на ограничение импорта, но теоретически может быть использована для соответствующих целей. Мера предусмотрена для отдельных отраслей.
4	ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»**	Развитие внутреннего производства	Государственное финансирование (софинансирование) НИОКР. Реализация инвестиционных проектов по созданию новых или модернизации существующих производств на принципах ГЧП. Государственная поддержка формирования фармацевтических кластеров и закупка их продукции.	—

\* Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 328.

\*\* Утверждена Постановлением Правительства РФ от 17.02.2011 № 91.

Продолжение табл.

№ п/п	Основание применения меры	Тип меры	Описание меры	Примечание
5	Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»	Развитие внутреннего производства / Ограничение импорта	—	Законом не предусматривается возможность установления следифических (повышенных) требований к закупке продукции для государственных нужд с целью развития внутреннего производства и ограничения импорта.
6	Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»	Развитие внутреннего производства	Оптимизация финансовых взаимоотношений заказчика и исполнителя по ГОЗ (различные типы контрактов по цене, вводится понятие минимальной рентабельности работ по ГОЗ и обязательности заказчика ее обеспечивать). Механизм компенсации убытков головному исполнителю в случае неисполнения его производственных мощностей заказчиком.	—
—	««-	Ограничение импорта	Запрет иностранным производителям быть головными исполнителями по ГОЗ.	—
7	Постановление Правительства РФ от 24.12.2013 № 1224 «Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства»	Ограничение импорта	Запрет закупать для нужд обороны и безопасности продукцию иностранного происхождения при наличии российских аналогов.	Утверждается перечень товаров, в отношении которых должно подтверждаться отсутствие производства на территории России.

Продолжение табл.

№ п/п	Основание применения меры	Тип меры	Описание меры	Примечание
8	Приказ Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	Ограничение импорта	Установлена ценовая преференция в размере 15% для российских, белорусских и казахстанских поставщиков по широкой номенклатуре продукции различных отраслей при закупках для государственных и муниципальных нужд.	Срок действия приказа – до 31.12.2015. Эффективность применения данной меры снижается попытками недобросовестного поведения партнеров по Таможенному союзу (ТС), занимающихся реэкспортом иностранных товаров под видом своих.
9	Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 656 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	Ограничение импорта	Запрет закупать для государственных и муниципальных нужд отдельные виды товаров машиностроения иностранного происхождения (за исключением товаров, происходящих из Республики Беларусь и Казахстана).	Утверждается перечень товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств (за исключением белорусских и казахстанских), запрещенных к закупке для государственных и муниципальных нужд при наличии российских (белорусских, казахстанских) аналогов.
10	Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для федеральных нужд»	Ограничение импорта	Запрет закупать для федеральных нужд, не относящихся к ГОЗ, товары легкой промышленности иностранного происхождения (за исключением товаров, происходящих из Республики Беларусь и Республики Казахстан).	Утверждается перечень товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств (за исключением белорусских и казахстанских), запрещенных к закупке для федеральных нужд при наличии российских (белорусских, казахстанских) аналогов. Эффективность применения данной меры снижается попытками недобросовестного поведения партнеров по ТС, занимающихся реэкспортом иностранных товаров под видом своих.

Продолжение табл.

№ п/п	Основание применения меры	Тип меры	Описание меры	Примечание
11	Определение Минэкономразвития России 18 отраслей, приоритетных для импортозамещения*	Развитие внутреннего производства	Определены 18 отраслей, приоритетных для импортозамещения, в которых предполагается реализация проектов по развитию внутреннего производства на принципах ГЧП.	Достоинством проделанной Минэкономразвития России работы можно считать акцент на импортозамещение товаров инвестиционного назначения (машин и оборудования). Уточнение отраслевых приоритетов, принципов поддержки импортозамещения и выбор конкретных проектов были продолжены Минпромторгом России.
12	План содействия импортозамещению в промышленности**	Развитие внутреннего производства	В рамках Плана Минпромторгом России с учетом 18 отраслевых приоритетов Минэкономразвития России уточнены отраслевые приоритеты, конкретизированы приоритетные и критически важные виды продукции, на основе консультаций с регионами и субъектами промышленности оценены возможности отечественных предприятий в части импортозамещения соответствующих видов продукции. При выборе продуктовых приоритетов были проведены консультации с крупными российскими потребителями инвестиционных товаров — государственными и негосударственными компаниями***.	—

\* <http://tass.ru/ekonomika/1707346>.

\*\* Утвержден распоряжением Правительства РФ от 30.09.2014 № 1936-р.

\*\*\* [http://www.sovvel.org/news\\_16022015](http://www.sovvel.org/news_16022015).

Продолжение табл.

№ п/п	Основание применения меры	Тип меры	Описание меры	Примечание
-	-«-	Ограничение импорта	Формирование Программы разработки и пересмотра национальных стандартов, направленных на сокращение зависимости промышленности от импортной продукции технологий.	В процессе разработки.
-	-«-	Ограничение импорта	Установление требований по преимущественному использованию национальных стандартов при описании объектов закупки при осуществлении закупок отдельными видами юридических лиц в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ.	В процессе разработки.
13	Отраслевые планы по импортозамещению (Минпромторг России)*	Развитие внутреннего производства	Утверждены планы по импортозамещению в 19 отраслях промышленности. Планы содействия импортозамещению предусматривают комплекс мероприятий регуляторного характера и не предполагают выделения дополнительных объемов бюджетного финансирования.	На основе перечня приоритетных и критических видов продукции было составлено 19 отраслевых планов, включающих 2059 проектов.
14	План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году**	Развитие внутреннего производства	Обеспечение права установления покупателями средств федерального бюджета авансовых платежей по отдельным государственным контрактам в размере до 80% от цены контракта (в рамках ГОЗ – до 100% от цены контракта).	-

\* <http://проммонитор.рф/info/news/6187385>.

\*\* Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р.

Продолжение табл.

№ п/п	Основание применения меры	Тип меры	Описание меры	Примечание
—	«-»	Развитие внутреннего производства	Компенсация полностью или частично расходов, связанных с изменением валютных курсов, в том числе при закупке предприятиями оборонно-промышленного комплекса (ОПК) импортных комплектующих в рамках ГОЗ, а также при финансировании проектов технологического перевооружения и реконструкции в части закупки импортного технологического оборудования в рамках ГОЗ.	—
—	«-»	Развитие внутреннего производства	Смягчение требований о внесении обеспечения исполнения государственных контрактов.	—
—	«-»	Развитие внутреннего производства	Подготовка предложений о внесении изменений в Закон о КС, предусматривающих механизм заключения долговременных государственных контрактов с условиями создания и развития российского производства соответствующей продукции.	—
—	«-»	Развитие внутреннего производства	Выделение дополнительных ассигнований на обновление парка транспортных средств для государственных и муниципальных нужд за счет закупок у российских производителей.	—
—	«-»	Развитие внутреннего производства	Финансовая поддержка (на возвратной основе) спроса российских авиакомпаний на российские воздушные суда.	—

Окончание табл.

№ п/п	Основание применения меры	Тип меры	Описание меры	Примечание
-	«-»	Ограничение импорта	Введение ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, при наличии 2 и более заявок на поставку товара российского производства (в сфере лекарственных средств) и на допуск отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.	Разработаны проекты постановлений Правительства РФ: «Об условиях допуска медицинских изделий для целей закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и «Об установлении дополнительных требований к участникам размещения заказов на поставки лекарственных средств».
15	Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»	Развитие внутреннего производства	Предусмотрена такая мера, как специальный инвестиционный контракт, который заключается на срок до 10 лет между Российской Федерацией (ее субъектом, муниципалитетом) и инвестором. Последний обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории страны, ее континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне. Другая сторона контракта, в свою очередь, предоставляет инвестору господдержку. Также инвестору гарантируется неповышение величины совокупной налоговой нагрузки в течение действия контракта.	Предусмотренная мера не имеет прямого отношения к государственным закупкам, но является частью федеральной контрактной системы в ее комплексном (североамериканском) понимании. Закон вступает в силу с 01.07.2015.

## Литература

### Официальные документы

1. Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 328).
2. План содействия импортозамещению в промышленности (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30.09.2014 № 1936-р).
3. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла».
4. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р).
5. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
6. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
7. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».
8. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».
9. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation.
10. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC.

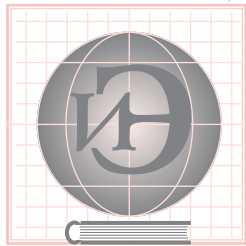


**Монографии и статьи**

1. *Аронов И.З.* Краткий обзор мер технического регулирования в рамках политики импортозамещения // Стандарты и качество. 2015. № 1 (931).
2. *Балацкий Е.В., Гусев А.Б., Екимова Н.А.* Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом. М.: Языки славянской культуры, 2007.
3. *Иванов А.Е.* Проблемы развития приоритетных секторов промышленности в контексте «новой индустриализации» // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014.
4. *Идрисова В.В.* Теоретические вопросы применения нетарифных мер регулирования во внешней торговле. М.: Издательство Института Гайдара, 2011.
5. *Корепанов Е.Н.* Новая индустриализация или модернизация? // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014.
6. *Ленчук Е.Б.* Роль «новой индустриализации» в формировании инновационной экономики России // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014.
7. *Ленчук Е.Б.* Формирование институциональной среды промышленного развития в контексте задач импортозамещения // Вестник Института экономики РАН. 2014. № 6.
8. *Леонтьев Б.Б.* Импортозамещение: взгляд на проблему // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2014. № 6.
9. *Овчинников М.А.* Гособоронзаказ. Цены растут. Есть ли выход? // Контрактные отношения. 2014. № 3–4.
10. *Петров Н.И.* Это очень хорошо, что пока нам плохо? // Стандарты и качество. 2015. № 1 (931).
11. *Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Опыт ведущих зарубежных стран в области государственного регулирования сферы исследований и разработок // Информационно-аналитический бюллетень ЦИИСН. 2007. № 1.
12. *Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федераль-

- ной контрактной системы в научно-инновационной сфере. Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2011. № 4.
13. *Смотрицкая И.И.* Развитие контрактной индустрии в инновационной экономике // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014.
  14. *Смотрицкая И.И., Черных С.И., Шувалов С.С.* Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения: Научный доклад, М.: ИЭ РАН, 2014.
  15. *Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П.* США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. М.: Наука, 2010.
  16. *Филатов В.И.* Воспроизводственные условия и финансовые ресурсы «новой индустриализации» // Институциональная среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014.
  17. *Edler J., Georghiou L.* Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // Research Policy. 2007. # 36.
  18. *Gerson B.D.* Government Procurement in China // Sentinel. 2010. Vol. VII. No. 3.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: [print@inecon.ru](mailto:print@inecon.ru)

Сайт: [www.inecon.ru](http://www.inecon.ru)

*Научный доклад*

**Шувалов С.С.**

Государственные закупки как механизм стимулирования  
модернизации российской экономики

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

Компьютерная верстка *Сухомлинов А.Р.*

Подписано в печать 08.10.2015. Заказ № 27

Тираж 300 экз. Объем 2,5 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0540-8



9 785994 005408

