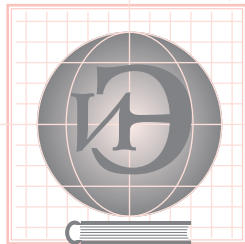


Российская академия наук



Институт экономики

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ РАН

УПРАВЛЕНИЕ ЗАКУПКАМИ
В ИННОВАЦИОННОЙ
ЭКОНОМИКЕ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Москва
2014

ББК 65.050.2
У 66

Управление закупками в инновационной экономике: вопросы теории и практики: Монография / Под ред. д.э.н. И.И. Смотрицкой. – М.: Институт экономики РАН, 2014. – 242 с.

ISBN 978-5-9940-0503-3

У 66

В монографии рассматривается широкий круг вопросов, связанных с организацией и управлением закупками товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд в современной инновационной экономике. Исследуется комплекс теоретических, методологических и практических вопросов, связанных с формированием нового института в российской экономике – контрактной системы закупок, анализируются ключевые факторы, ограничивающие и стимулирующие ее развитие. Показана многогранность процесса реформирования системы государственного и муниципального заказа, сложность реализации предусмотренных нововведений, раскрываются пути повышения качества управления закупками на основе развития контрактных инструментов и механизмов. Особое внимание уделено принципам и подходам к развитию регулирующих функций контрактной системы, проблеме формирования условий и механизмов, отвечающих задаче повышения инновационной активности закупок, стимулирования модернизации и инновационного обновления российской экономики.

Монография представляет интерес для научных работников и специалистов, представителей экспертного сообщества, профессиональной и деловой общественности, занимающихся проблемами общественных закупок, а также для преподавателей и студентов экономических вузов.

Рецензенты: д.э.н. Ленчук Е.Б. (ИЭ РАН)
д.э.н., проф. Мочальников В.Н. (РЭУ им. Г.В. Плеханова)

ISBN 978-5-9940-0503-3

ББК 65.050.2

© Институт экономики РАН, 2014
© Коллектив авторов, 2014
© Валериус В. Е., дизайн, 2007

Оглавление

Введение	7
Глава I. Инновационная модель развития экономики: проблемы организации и управления	15
1. Навстречу новым возможностям	16
2. Современные подходы к организации инновационного процесса	29
3. Ресурсное обеспечение инноваций	41
4. В поисках эффективной системы управления	58
Глава II. Институт закупок в российской экономике ..	67
1. Инновационные вызовы и стратегические цели развития института общественных закупок	68
2. Состояние и тенденции реформирования рынка государственных и муниципальных закупок	79
3. Формирование новой модели управления закупками: государственная контрактная система	89
Глава III. Развитие элементов контрактной системы управления закупками: государственный контракт	105
1. Сущность и содержание института государственного контракта в государственной контрактной системе	106

2. Основные финансово-экономические и правовые параметры государственных контрактов.....	116
3. Типология государственных контрактов.....	128
Глава IV. Государственные закупки как инструмент стимулирования инновационного обновления экономики.....	143
1. Государственные закупки в системе мер стимулирования инновационного развития.....	144
2. Институциональные принципы закупок инновационной продукции в рамках государственной контрактной системы.....	154
3. Зарубежный опыт в области государственных заказов на инновационную продукцию.....	161
4. Развитие российской системы государственного заказа на инновационную продукцию.....	172
Глава V. Контрактные закупки в сфере исследований и разработок.....	181
1. Контрактные исследования: от RAND Corp. до НИУ ВШЭ.....	182
2. Изменения в правовой базе – шаг вперед?.....	192
Глава VI. Организация и управление закупками в социальной сфере.....	203
1. Основные цели и направления развития института закупок в сфере производства общественных услуг.....	204
2. Система государственных закупок в социальной сфере Липецкой области.....	215
Приложения.....	229
Литература.....	234



Введение

На современном этапе растущая неэффективность сложившейся экономической модели, ее неадекватность глобальным вызовам, стоящим перед нашей страной, требует разработки новой парадигмы развития. Только формирование «новой экономики» – диверсифицированной и инновационной, позволит обеспечить конкурентоспособность России на мировом рынке. В Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 г. и на плановый период 2016–2017 гг., разработанном Минэкономразвития РФ¹, отмечается, что в ближайшие годы наряду с решением задач бюджетной консолидации необходимо сделать задел для реализации долгосрочных интересов России, которые состоят в создании современной экономики инновационного типа, интегрированной в мировое экономическое пространство.

Формирование новой инновационной экономики возможно только на основе достижения комбинированного эффекта от взаимодействия инновационных достижений в технологиях, управлении, деловой практике и экономической политике. Принципиально важным становится повы-

1. Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>, опубликовано 29.09.2014.

шение эффективности управления материальными ресурсами, качества государственного управления и регулирования. В силу своей специфики инновационная экономика имеет развитую систему гибких горизонтальных связей и, соответственно, развитый институт договорных контрактных соглашений. Однако существующие в нашей стране на разных уровнях институты государственного управления не используют потенциал горизонтальных связей и взаимодействий, системы управления, как правило, носят жесткий иерархический характер и не отвечают задачам инновационного развития.

Можно утверждать, что повышение качества управления является одним из приоритетов российской экономики на современном этапе. В основе модернизации системы управления должна лежать разработка и реализация экономической политики, базирующейся на стратегическом мышлении, изменении методологии и переориентации государственного регулирования на гибкие контрактные инструменты и механизмы, адекватные специфическим особенностям и задачам инновационной экономики.

Именно этому кругу вопросов, раскрывающих сущность нового методологического подхода и дающих представление об условиях и возникающих практических проблемах внедрения управленческих и институциональных новаций в сферу закупок товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд, посвящена данная коллективная монография.

Главное внимание обращено не только на теоретические и методологические основы формирования новой контрактной модели управления закупками, но и на методы, инструменты и подходы к повышению эффективности удовлетворения общественных нужд, развития инновационной функции государственных закупок. Государство, выступая в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, может использовать государственный спрос как мощный инструмент стимулирования экономического роста.

В этой связи институт закупок товаров, работ, услуг выступает одним из основных механизмов инновационного обновления во всех странах с высокоразвитой экономикой. Например, новая европейская Директива о государственных закупках (от 15.01.2014 г.)² определяет задачу повышения инновационной активности в качестве ключевой, так как в настоящее время общий объем государственных закупок в ЕС достиг 19,7% ВВП. Как отмечают специалисты Всемирного банка, во-первых, «ставки в этой игре слишком высоки, и, несмотря на активизацию по реформированию, во всем мире сфера государственных закупок остается источником повышения коррупционного риска»; во-вторых, «чтобы государственные закупки были эффективными, они должны отвечать потребностям соответствующих субъектов, то есть общества, государства и частного сектора»³.

Реализуемая с 2006 г. реформа системы государственных закупок в России по своей методологии во многом носила фрагментарный и процедурный характер, что не позволило кардинально улучшить ситуацию в области удовлетворения потребностей государственного (общественного) сектора. При этом общий объем бюджетных средств, направляемых на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд, составляет ежегодно около 20% ВВП нашей страны. С 1 января 2014 г. начался новый этап реформы – вступил в силу Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 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 ре-

2. В меморандуме отмечается, что ввиду бюджетных ограничений и экономических трудностей в большинстве государств–членов ЕС государственные закупки должны больше чем когда-либо обеспечивать оптимальное использование средств в целях содействия экономическому росту, тем самым способствовать достижению реализации целей Стратегии «Европа 2020». European Commission – МЕМО/14/18 от 15/01/2014, режим доступа http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement.

3. Многоликая коррупция – проект Всемирного банка / Под ред. Э. Кампоса, С. Прадхана / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010. С. 377, 380.

лизации системного подхода к формированию, заключению и исполнению государственных и муниципальных контрактов, прозрачности всего цикла закупок от планирования до приемки и оценки результатов.

В монографии сделан акцент на том, что переход к инновационной экономике требует существенного пересмотра понятийного наполнения и целевых установок, механизмов и правил системы закупок, ее взаимодействия со всеми другими сферами экономики и общества, масштабами задач, полномочиями для регулирования тех или иных сфер. Обоснована необходимость институционального перехода от понятия «государственный заказ», «государственные закупки», «государственные нужды» к понятиям «общественные закупки» и «общественные нужды». Особое внимание уделено развитию института государственного контракта. Контракт является одним из наиболее универсальных гражданско-правовых инструментов, при помощи которого современные государства проводят политику и выполняют проекты во всех отраслях экономики и сферах общественной жизни.

В Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года («Инновационная Россия 2020») система государственных закупок рассматривается в качестве одного из значимых механизмов 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»⁴.

В этой связи в монографии комплексно и достаточно развернуто исследуется проблема разработки механизмов использования закупок для стимулирования инноваций

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

посредством встраивания государственных закупок в общую систему реализации инновационной политики. Ставя инновации в центр закупочной политики, государство имеет возможность повысить эффективность функционирования общественного сектора за счет качества производимых товаров и предоставляемых услуг.

В монографии приводятся обобщенные данные о зарубежном и отечественном опыте реализации государственных заказов на инновационную продукцию, анализируется существующая нормативно-правовая база, возникающие на практике барьеры для проведения закупок в сфере исследований и разработок. Повышение инновационной активности закупок требует активной и масштабной работы, реализации системы мер по созданию институциональных условий для выполнения этой стратегической задачи.

Отдельной темой в монографии выступают проблемы организации и управления закупками в социальной сфере. Поворот к конкретному потребителю общественной услуги должен стать, по нашему мнению, основополагающим принципом развития системы. 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, обладающий всей полнотой функций.

Развитие инновационной экономики в России невозможно без построения новой модели взаимоотношений государства, бизнеса и общества на основе партнерских контрактных отношений. В свою очередь повышение качества управления экономикой требует, с одной стороны, переориентации государственного управления на более гибкие контрактные механизмы регулирования, с другой – повышения эффективности деятельности государства как субъекта контрактных отношений. В этой связи разработка методологии построения модели управления общественными закупками, опирающейся на развитые контрактные механизмы, на

макро- и микроуровне в единстве с другими инструментами государственного управления представляется чрезвычайно актуальной задачей для формирования новой стратегии социально-экономического развития страны.

Монография подготовлена коллективом авторов:

Смотряцкая Ирина Ивановна – доктор экономических наук, заведующая сектором контрактных отношений в инновационной экономике ИЭ РАН (*введение, глава II*).

Мильнер Борис Захарович – член-корреспондент РАН, профессор, главный научный сотрудник ИЭ РАН (*глава I*).

Орлова Тамара Михайловна – доктор экономических наук, профессор факультета экономики и бизнеса Панъевропейского университета, Братислава, Словацкая республика (*глава I*).

Анчишкина Ольга Владленовна – кандидат экономических наук, председатель Общественной коллегии Национальной Ассоциации институтов закупок, директор Международного института развития контрактных отношений (*глава III*).

Шувалов Сергей Сергеевич – кандидат экономических наук, начальник отдела ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ Минобрнауки России, старший научный сотрудник ИЭ РАН (*глава IV*).

Черных Сергей Иннокентьевич – доктор экономических наук, профессор, заведующий сектором Института проблем развития науки РАН, ведущий научный сотрудник ИЭ РАН (*глава V*).

Зубков Эдуард Игоревич – кандидат технических наук, начальник управления по контролю и регулированию контрактной системы в сфере закупок Липецкой области, докторант ИЭ РАН (*глава VI*).

Глава

I

Инновационная
модель развития
экономики: проблемы
организации
и управления

1. Навстречу новым ВОЗМОЖНОСТЯМ

В мировой практике степень развитости государства определяется способностью его экономики создавать и практически реализовывать новшества, новации. Эта способность называется инновацией (*innovation*), что в дословном переводе с английского языка означает «в направлении изменений». Впервые термин «инновация» был зафиксирован во французском языке в 1297 г., в английском языке – в 1553 г. как определение *нового* в языке и праве, в социально-культурных областях. С тех пор термин и его производные являются одними из ключевых понятий современной теории управления организациями⁵.

Под инновацией ряд авторов рассматривает реализуемый на рынке новый или усовершенствованный продукт (услугу), который новым способом решает проблемы потребителя и приносит выгоду и покупателю, и компании, внедряющей инновацию. Иными словами, инновация есть новшество, которое в результате коммерческой реализации способно удовлетворять рыночный спрос. В этом случае инновация принимает товарную форму и выступает на рынке инноваций как товар.

5. Николаев А.И., Лисин Б.К. Инновационная культура как культура перемен // Инновации. 2002. № 2. 3. С. 85–87.

К примеру, с известной долей условности можно утверждать, что наука — это превращение денег в знания, а инновации — это трансформация знаний в деньги. Первая часть этого утверждения связана с государственными и частными инвестициями в образование, поисковыми и научно-исследовательскими разработками, в результате чего появляются научные кадры, разрабатывающие технологические ноу-хау, которые закрепляются в патентной базе, технических регламентах и т.д. Вторая часть относится к материализации знаний, использованию материалов и современного оборудования для производства высокотехнологичной продукции, а в условиях рыночной экономики — к коммерциализации инноваций (выводе продукции на внутренний и внешний рынки, ее реализации и получении прибыли).

Другой подход рассматривает инновацию как постоянный процесс освоения современных научно-технических достижений, которые обеспечивают преимущества в виде снижения затрат, повышения качества, сокращения временного цикла, сроков разработки и поставки продуктов. Этот процесс также позволяет создать новый или усовершенствованный рыночный продукт для повышения конкурентоспособности отечественной экономики в условиях глобализации.

Инновацию можно представить как *стратегию*, означающую пересмотр существующих в организации методов создания ценности для потребителей, с тем чтобы удовлетворить вновь возникающие нужды клиентов, повысить ценность продуктов, сформировать новые перспективные рынки и новые группы потребителей для компании⁶.

В последние годы ключевое значение приобретает целенаправленная и рациональная организация создания новшеств, призванная преодолеть произвольность, несистематичность и фрагментарность инновационной практики. Созданием инноваций можно и нужно управлять как *процессом*.

6. Innovation 2010. A return to Prominence — and the Emergence of a New World Order. BCG April 2010.

Как показывает опросы, проведенные в компаниях разных отраслей российской экономики, в качестве основного препятствия на пути инновационной деятельности выступают недостатки собственно управленческой деятельности. В числе недостатков — дефицит подготовленных управленческих кадров, способных реализовать инновационные проекты; недостаточность усилий по привлечению финансирования для внедрения инновационных продуктов и технологий; неумение обеспечить коммерциализацию новых продуктов и услуг; избыточная бюрократия; слабое изучение спроса на инновационную продукцию, отсутствие у компаний культуры инноваций. К слову, последний фактор стал уже традиционным упущением системы управления.

В научной и публицистической литературе существует термин «мягкая сила» (*soft power*), смысл которого заключается в демонстрации возможностей организации (равно как и страны, и региона) через ее культуру, ценности, идеи, символы. «Мягкие» факторы труднее измерить, оценить в силу их неявного характера, ими труднее управлять, но они становятся все более значимыми для инновационной деятельности. Собственно, сама эта деятельность порождена культурными изменениями, возникающими в ответ на вызовы окружающей среды.

Инновационную культуру следует понимать как совокупность знаний, умений и компетенций, используемых и приобретаемых в процессе всестороннего освоения и производства новшеств в различных областях человеческой деятельности при сохранении в системе динамического единства традиций, инноваций и новшеств. В основе инновационной культуры лежит желание и умение постоянно генерировать и реализовывать идеи, направленные на количественное или качественное повышение эффективности, прибыльности, конкурентоспособности и стоимости бизнеса, а также постоянно накапливать, развивать и совершенствовать профессиональные и личностные знания и навыки.

К числу признаков инновационной культуры следует отнести количество идей, упорство отдельных личностей и

групп в решении задач, аккуратность и качество исполнения обязательств. Активная публичная поддержка новаторов компании также имеет значение для развития новых возможностей. Похвала с помощью электронного послания или в виде комментария во время презентации идеи показывает, как организация оценивает своих лидеров в области генерирования знаний. Что касается неформальных отношений среди сотрудников, то их стимулирует даже установка простой кофе-машины в доступном для всех месте или открытое пространство для рабочих мест.

Работники, привлекаемые к инновационной деятельности, в свою очередь, проявляют качества, которые формируют корпоративные культурные ценности, становятся критерием как для приема на работу, так и для оценки достигаемых результатов.

Среди таких качеств отмечают:

- *креативность* — работники не просто задают вопросы, но и находят решения, исследуют новые сферы;
- *обширные интересы* — работники стремятся к новым знаниям, обсуждают идеи с другими, разносторонне развиты;
- *готовность к решению задач* — работники часто экспериментируют, не боятся ошибок, применяют различные подходы, готовы к неожиданным решениям;
- *инициативность* — работники предлагают свои решения, ориентированы на результат, с энтузиазмом делают свое дело;
- *соблюдение трудовой этики* — работники преданы делу, уважительны к коллегам и компании;
- *контактность* — работники готовы объединяться и взаимодействовать с внутренним и внешним окружением для получения информации и решения поставленных задач, способны достигать результата при поддержке других людей.

Таким образом, перенастройка корпоративной культуры на инновационный лад начинается с изменения объекта

управления, которым становится *инновационное мышление*. Это чрезвычайно интересный феномен, объединяющий различные подходы к рациональному принятию как стратегических, так и тактических решений. Логическое и рациональное мышление, которое обеспечивает поэтапные рассуждения и следование основным законам логики, стыкуется с творческим мышлением (о нем речь впереди), которое подключает воображение, интуицию, помогает отойти от традиций и ставит всякое предположение под сомнение. Именно инновационное мышление помогает рассматривать инновации как способ формирования потребительских ожиданий и постоянную реакцию на изменяющиеся потребности, поведение и опыт потребителей⁷.

В формировании инновационной культуры особая роль отводится коммуникации. «Движение научной идеи к практическому использованию предполагает реализацию соответствующей системы связей и отношений. Только на первый взгляд сооружаемая система является изолированной, по сути она включена в ряды других управленческих систем, предметов особой инновационной культуры и несет в себе замыслы, знания и предыдущий опыт с помощью специальных аналитических приемов, экономических расчетов и методов принятия решений»⁸.

Инновационная коммуникация — это индивидуальная, в какой-то степени даже эксклюзивная коммуникация организации. Она возникает там, где участники инновационного процесса обмениваются информацией, знаниями, продуктами интеллектуальной деятельности по объекту нововведения, а также вместе достигают поставленных целей и делают риски.

Таким образом, инновационная коммуникация обеспечивает индивидуальные для каждой организации следующие направления развития:

7. Инновационное развитие России: проблемы и решения. Монография. М.: АНК ИЛ, 2013. С. 701–713.

8. Ковалев Г.Д. Инновационные коммуникации: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. С. 7.

- постановка инновационных задач, формирование инновационного портфеля;
- создание творческого коллектива, распределение задач, мотивация участников;
- поиск, обработка и накопление научной и технологической информации, необходимой для инновационного прорыва;
- разработка инноваций;
- привлечение внешних источников знаний, информации, а также использование стороннего опыта и технологий;
- апробация найденных инновационных решений в профессиональной, научной среде, в экспериментальном практическом применении;
- патентование, защита авторских и коммерческих прав на изобретения;
- презентация, продвижение и продажа инновационных решений;
- внедрение и поддержка инноваций.

К сожалению, на данном этапе развития инноваций мы чаще сталкиваемся с проявлениями антиинновационной культуры, сформировавшейся в российском обществе по второй половине XX в. и определяющей, наряду с отсутствием экономических стимулов и наличием административных барьеров, низкий уровень спроса на инновации.

Иллюстрацией может служить отношение к рискам. Не только отечественные, но и зарубежные компании большинства отраслей в качестве главного внутреннего фактора, препятствующего увеличению отдачи от вложений в инновации, называют нежелание рисковать, или «бегство от новых возможностей». Процедуры оценки рисков и возврата инвестиций через инновации в большинстве компаний отсутствуют. Именно с нежеланием рисковать связано так называемое ручное управление, которое в России применительно к сфере инноваций реализуется в виде поддержки отдельных проектов, предприятий, секторов экономики.

Альтернативой должен служить запуск массовых инновационных процессов во всех секторах, что является базой для перехода к новой модели экономического роста. Безусловно, должна существовать и весомая мотивация к изменению и обновлению вместо того, чтобы привычно терпеть и слепо адаптироваться.

Таким образом, к организации создания инноваций следует подходить как к первостепенной задаче управления, как к новой ценности, воспринимаемой потребителем. Это предполагает организованный, систематический и постоянный поиск новых возможностей, к которому привлечены все сотрудники компании. При организации этой деятельности процесс создания инноваций охватывает: разработку инновационной стратегии, выбор и внедрение инновационной модели; распределение ответственности за проведение инновации; поиск ресурсов и оценку уровня риска; разработку и использование системы показателей для оценки инновации; вознаграждение за инновацию; выход на рынок и обеспечение коммерциализации новшества.

По мнению отечественных исследователей, пока в России «инновации не встречают овалтий». Имеется в виду, что методы управления экономикой и традиционное мышление до сих пор ориентированы на поддержание сырьевой модели развития, выпуск неконкурентоспособных продукции и услуг. Конечно, для такой экономики агент инноваций является одиозной фигурой. Вот почему в основе модернизации отечественной экономики на инновационной основе должно лежать развитие *человеческого капитала*, повышение качества рабочей силы.

Надо признать, что в советское время существовали технологии стимулирования развития науки, изобретательства, массовой творческой активности. Сегодня же эта сфера инновационной деятельности оказалась на задворках менеджмента, и деградация человеческого капитала подходит к критической точке. Без создания специальных механизмов, инновационных зон, где концентрация человеческого, и

шире — интеллектуального, капитала могла бы давать больший эффект, решить эту задачу нельзя. Речь идет не только о создании неких эталонных пространств будущего, креативных центров (в том числе технологических). С созданием интеллектуального капитала теснейшим образом связаны проблемы образования и науки.

Если Россия планирует выходить на новые технологические рынки, ей нужны новые компетенции, профессиональные разработчики новых технологий, а не только люди, способные эксплуатировать технологии вчерашнего дня. России нужны инновационные предприниматели и целая когорта инновационных менеджеров, которые должны проявить себя во всех отраслях экономики. К примеру, если выбирать инновационный путь развития, то невозможно обойтись без радикальной реформы сектора науки с переходом от финансирования ведомств и организаций к финансированию собственно исследований; без развития системы научных фондов; без поддержки академической мобильности и многих других мер.

В процессе организации создания инноваций резко повышается значимость поиска, сохранения и стимулирования талантливых людей, которые могли бы генерировать идеи и воплощать их в жизнь. Возможно, поэтому в США креативный класс составляет 30% трудоспособного населения страны, ядро этого класса; 12%, — жители Силиконовой долины. Известно также, что на деятельность, связанную с творчеством, в целом ряде индустриально развитых стран приходится от одной трети до половины всей заработной платы.

Творчество может рассматриваться как отличительная черта новаторской организации в целом или ее подразделений (табл. 1). Творческие организации имеют гибкие структуры, где должностные обязанности сотрудников определяются в общих чертах, сферы ответственности частично совпадают, формулировки задач носят общий характер, акцент делается на совместной работе при сохранении самостоятельности, стимулирующей генерацию новых идей. В то же время творческая атмосфера предполагает четкое представление сотруд-

ников о ценностях организации, личную ответственность за решение собственных задач и за общие результаты.

Таблица 1. Характеристики творческих людей и организаций

Творческая личность	Творческая организация или подразделение
1. Абстрактное мышление, широта воззрений	Открытые коммуникативные каналы Тесные контакты с внешними источниками Перекрывающиеся сферы ответственности Системы подачи рационализаторских предложений, широкое использование методов «мозгового штурма» и номинальных групп
2. Оригинальность	Подключение к решению проблем людей со стороны, не являющихся узкими специалистами Спокойное восприятие эксцентричности Наем людей, которые нарушают статус-кво
3. Отсутствие преклонения перед авторитетами, независимость	Децентрализация, широкие должностные обязанности, мягкий контроль Терпимость к ошибкам Вызов к начальству как норма
4. Жизнерадостность, свободный исследовательский стиль, любознательность	Свобода выбора путей решения проблем Отсутствие жесткого управления, живая культура, готовность делать непрактичные вещи Свобода суждений, широкие перспективы
5. Упорство, концентрация на проблеме	Креативные индивиды и проекты обеспечиваются ресурсами Поощрение инноваций Освобождение от формальных обязанностей

Разумеется, при организации творческих процессов необходимо учитывать специфику тех или иных новаторских структур. При этом в каждой из них инновационной по своей сути должна стать вся система управления организацией. Эффективное управление компаниями на основе оправдавших себя десятилетиями принципов никто не оспаривает, но все более важным становится их обновление, преобразование, а также овладение новыми подходами.

Для творческих, новаторских организаций неприемлемо разделение сотрудников на узкий круг мыслителей и массу механических исполнителей. Опыт показывает, что формиру-

емые творческие коллективы, инновационные команды добиваются больших достижений благодаря тому, что заранее подбираются люди с разными чертами характера и склонностями, с разной профессиональной подготовкой, готовностью отказаться от шаблонов. Свои роли выполняют и теоретики, и эксперты, и изобретатели, и координаторы, и те, кто умеет представить полученные результаты. На рис. 1 показана примерная поведенческая модель научно-исследовательской деятельности.

Поведенческая модель отвечает требованиям эффективного управления талантами, которое связывается с достижением таких стратегических целей интеллектуальной деятельности, как насыщение товара особыми потребительскими свойствами; обеспечение технологического превосходства над конкурентами; устойчивое извлечение прибыли от внедрения инноваций.

В исследованиях последнего времени делаются попытки выявить преимущественно творческие, нерутинные задачи и показать, что их решение требует участия именно талантливых людей, деятельность которых носит нетрадиционный характер. Сопоставительный перечень рутинных и творческих задач приводится в табл. 2.

Традиционный менеджмент и традиционное управленческое мышление могут стать серьезным препятствием на пути пробивающего себе дорогу нового. Об этом приходится говорить, потому что теория и практика менеджмента сравнительно недавно стала учитывать грандиозные изменения в принципах организации труда, связанные с научно-технологической революцией, начало которой было положено автоматизацией и компьютеризацией. Среди наиболее значимых факторов революционных изменений отметим то стратегическое значение, которое приобрели информация, программирование нейронных сетей, робототехника, геновая инженерия, нанотехнологии, Интернет и корпоративные локальные сети, программное обеспечение для связывания объектов и множество других инноваций.



Рис. 1. Поведенческая модель научно-исследовательской деятельности

Таблица 2. Рутинные и творческие задачи

Преимущественно рутинные, многократно повторяющиеся задачи	Преимущественно творческие, нерутинные задачи
<i>Характер работы</i>	
Действие	Размышление
Регламентированные операции	Несформулированные пути решения
Последовательность операций	Случайность алгоритма
Многokrатное повторение	Неповторимость
Единственно верный путь	Множество решений
Ориентированность на продукт	Ориентированность на идею
Процесс простого преобразования	Множественные трансформации
Прогноз возможен	Прогноз крайне затруднен
Четкие цели	Множество часто взаимоисключающих целей
Легкодоступная информация	Труднодоступная информация
<i>Характеристики успеха</i>	
Большой объем выпуска	Производительность и эффективность
Техническое совершенство	Личное совершенствование
Количественно измеряемая производительность	Продуктивность, не поддающаяся количественной оценке
Стандартизация информации	Нестандартизованная информация
Вещественная технология	Технология на уровне знания
Узкая специализация	Широкая специализация
Воспроизводство	Ориентированность на прибыль
<i>Характер принимаемых решений</i>	
Точная спецификация	Частичная спецификация
Правила применения	Правила безопасности
Логические решения	Интуитивные решения
Полезный опыт	Опыт, прямо не относящийся к принимаемому решению
Решения, навязываемые влиянием иерархии	Консенсусные решения
Власть, основанная на занимаемой должности	Власть, основанная на компетентности

Источник: Самсон Р. Будущее менеджмента: Пер. с англ. СПб.: Питер, 2004. С. 294–295.

На протяжении всей своей истории и в большинстве теоретических работ суть менеджмента сводилась к надзору за процессом производства, но не к тому, чтобы сделать труд свободным, творческим. Его функция была больше запретительной, чем стимулирующей. Менеджер выступал в качестве начальника, контролера, строгого родителя, требующего четкого исполнения

установленных правил, но никогда он не был освободителем и не поддерживал стремление к самоуправлению.

Суть творчества – поиск неординарных решений в самых различных областях. Чтобы расширить для каждого поле поиска, снять ограничения, за которыми, возможно, и находятся лучшие решения, необходима свобода творчества. Особое внимание следует уделять преодолению препятствий на пути творческой деятельности (табл. 3).

Таблица 3. Препятствия для творчества

Люди	Управление	Структура	Знания
Инерция по отношению к изменениям	Необоснованная передача власти наверх	Негибкая структура компании	Частичные знания
Занятость текущей работой	Трудности в осуществлении децентрализации	Фрагментарная организация	Недостатки в категорировании знаний
Недисциплинированность	Сохранение сложившихся в прошлом методов управления и контроля	Функциональная неразбериха	Неудовлетворительное вознаграждение за знания и инновации
Отсутствие заинтересованности	Увеличение препятствий	Ошибки в инвестировании прошлых проектов и систем	Отрицание управления знаниями
Постоянная текучесть кадров	Разное понимание используемых подходов		Противоречия внутри творческих команд
Несвоевременная передача знаний новым работникам			Ограниченная доступность к знаниям и информации
Нежелание старых работников овладевать новыми идеями			

Уровень отдачи от деятельности талантливых людей (так называемой рентабельности талантов) может быть выявлен косвенно путем соотнесения генерированных значений и инвестиций в таланты. Это отношение показывает, нанимают ли менеджеры нужных людей и насколько эффективно используют их для достижения делового успеха. Если менеджеры хотят, чтобы талантливые люди развивали свой максимальный уровень производительности и приносили максимальную потенциальную отдачу, они не должны поручать им рутинные работы.

Анализируя проблемы организации и управления инновационной модели развития экономики, возникает необхо-

димось далее рассмотреть три категории качественных и количественных оценок, а именно:

1) восприимчивость экономики России к нововведениям; возможности качественного как государственного регулирования, так и саморазвития;

2) интеллектуальный потенциал, ресурсы и продукты, которыми в большинстве своем являются объекты интеллектуальной собственности, включающей изобретения;

3) условия и методы формирования горизонтальных связей, горизонтального управления — нового знания, которое воплощается в новых административных процессах и организационных формах и тесно связано с производственной деятельностью.

2. Современные подходы к организации инновационного процесса

Инновационным считается процесс создания, освоения и распространения новшества, или процесс материализации знания в виде инновации. Инновационный процесс включает научно-исследовательские, опытно-конструкторские, проектно-технологические и экспериментальные работы, а также организационно-экономические и социокультурные условия конкретного нововведения.

Схематично инновационный процесс можно представить в виде линейной модели (рис. 2), которая включает две стадии, разбитые на несколько этапов.

На первой стадии генерируются идеи, проводятся фундаментальные и прикладные исследования, осуществляются разработки. В качестве генератора идей и заказчиком инноваций выступают государство, крупные фирмы и частные инвесторы; также идеи конкретного новшества генерируют сами исследователи и разработчики, используя зарубежные достижения.

Фундаментальные исследования не обязательно включаются в первый этап: ранее накопленные знания оказываются порой вполне достаточными для создания новшества. В процессе прикладных исследований намечаются пути к решению практических проблем, определяются способы преодоления ограниченности ресурсов и зарождается инновационный потенциал. На этапе разработок идея приобретает конкретную форму с требуемыми техническими характеристиками.

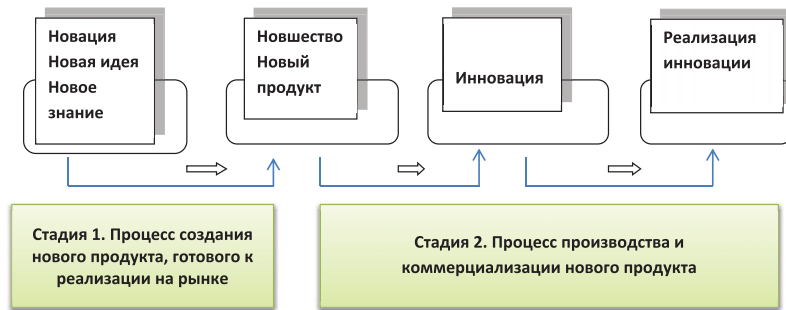


Рис. 2. Схема инновационного процесса

Ко второй стадии инновационного процесса можно отнести освоение новшества в производстве, опытное производство, формирование спроса, распространение и потребление инноваций. Реализуя эти этапы, предприниматель вкладывает собственные, привлеченные или заемные финансовые средства. Риск того, что новая продукция не будет воспринята рынком, очень высок (неслучайно во всем мире государство поддерживает малые предприятия, предоставляя им определенные преференции). В процессе формирования спроса на инновационную продукцию (этап маркетинга) преодолевается естественный поначалу барьер между потенциальным покупателем и производителем новых технологий с помощью рекламы, мероприятий публик рилейшнз и т.п. На этап развития и роста инноваций приходится наибольший суммарный объем инвестиций. Эффективность конкретного инновационного процесса определяется на этапе потребления.

В отличие от первой стадии, где не реализуется полезный эффект от нововведения, а только создаются предпосылки для его реализации, на второй стадии общественно-полезный эффект перераспределяется между производителями и потребителями новшества.

Таким образом, согласно схеме инновационного процесса разработанная фундаментальная идея воплощается в прикладных исследованиях, которые служат основой для инноваций и их последующей коммерциализации. Возникает прямая линейная связь: чем больше фундаментальных исследований, тем больше прикладных исследований, тем больше инноваций и результатов от их внедрения.

Однако, как показал опыт развитых стран, такая линейность не всегда эффективна. Во-первых, не всегда инновации являются результатом фундаментальных исследований и научных открытий. Во-вторых, не все компании могут генерировать собственные идеи, затем их разрабатывать, создавать на их основе продукт, выходить с ним на рынок, обеспечивать его продвижение и т.д. — не хватает ни ресурсов, ни научно-исследовательской базы. В третьих, линейная модель слабо, а то и совсем не учитывает влияния окружающей среды, в первую очередь рынка, на деятельность, связанную с исследованиями и разработками; в свою очередь, это ведет к растрачиванию ресурсов и утрате значительной доли прибыли. В-четвертых, при линейной модели из поля зрения выпадает собственно потребитель и его запросы, которые, как показывают исследования, чаще всего являются толчком к инновациям.

Иными словами, линейная модель инновационного процесса является отражением устаревшего подхода, ориентированного в основном на внутреннюю среду компаний. Такой подход профессор Гарвардской школы бизнеса Г. Чесбро называет «закрытыми инновациями». Это означает, что компании самостоятельно делают открытия, финансируют разработку новых продуктов и услуг, самостоятельно производят эти продукты и услуги, выводят их на рынок. И чем внушительнее размер инвестиций во внутренние исследования и

разработки, чем больше умных и талантливых сотрудников работает на компанию, тем выше вероятность того, что эта компания сделает наибольшее количество открытий и первой выйдет со своими разработками на рынок.

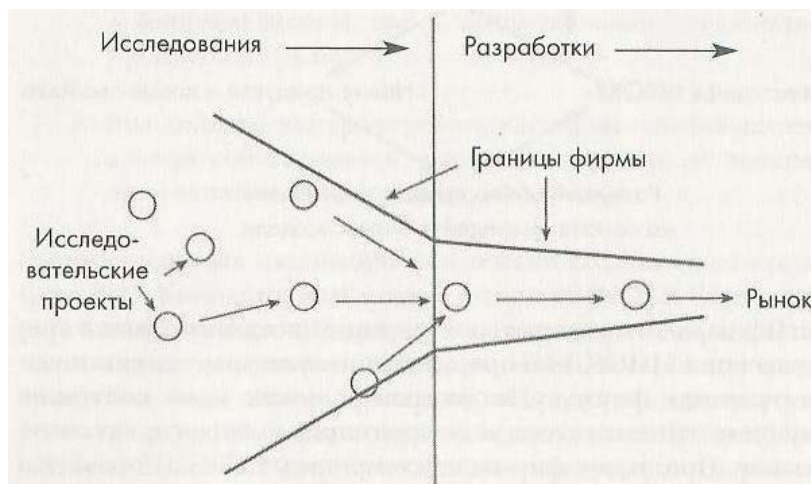


Рис. 3. Модель закрытых инноваций

Источник: Открытые инновации. Электронный ресурс // Avoimen Innovaation virallinen sivusto Suomessa. 2006. Режим доступа: <http://www.openinnovation.fi/ru/avoininnovaatio>.

На рис. 3 модель закрытых инноваций представлена в виде воронки. Проходящие через нее открытия, сделанные силами компании, селекционируются: в жизнь воплощаются только те идеи, которые компания считает успешными в будущем на рынке, а также те, которые компания способна воплотить сама в рамках своей бизнес-модели. Кроме того, компания дистанцируется от успехов компаний-новаторов и не использует их достижения для получения собственной прибыли. В результате, если компания перестает инвестировать в собственные НИОКР, она отстает от своих конкурентов и уходит с рынка. К этому можно добавить несколько позиций, характерных для модели закрытых инноваций: выигрывает компания, которая первой коммерциализирует инновацию; лидирует на рынке тот, кто занимает первое место в отрасли

по инвестициям в НИОКР и делает больше всего открытий; из всех функций управления предпочтение отдано жесткому контролю над интеллектуальной собственностью компании, чтобы конкуренты не извлекали выгоду из принадлежащих компании идей.

Не без влияния информационно-коммуникационных технологий с каждым годом существенно расширяются возможности компаний для создания и диффузии инноваций. Исследования и разработки инновационной направленности увязываются с бизнес-стратегиями, поскольку компаниям важно осуществить возврат финансовых средств от их вложений в НИОКР. Исследования и разработки интернационализируются так же, как и связи между наукой и индустрией. Эти и другие тенденции обусловили переход к новой, децентрализованной открытой модели инновационного процесса, обеспечивающей менее линейный, но более динамичный и эффективный результат.

Термин «открытые инновации» также принадлежит Г. Чесбро⁹, который рассматривает открытые инновации как разнонаправленные потоки знаний организации, призванные активизировать внутренние инновации и расширить рынок для внешнего применения инновационных результатов.

Открытые инновации выгодны всем. Компании могут использовать их как базовую стратегию, которая направлена на появление новых знаний и распространение новых технологий. Университеты с их помощью получают возможность эффективно вести исследования в области инноваций, поддерживая работу студентов и выявляя уникальные навыки и способности. В государственных и негосударственных организациях открытые инновации способствует предпринимательству, играя роль катализатора. Открытые инновации формируют основы экономики знаний через образование и обучение, исследования и

9. Чесбро Г. Открытые инновации. Создание прибыльных технологий. М.: Поколение, 2007; Чесбро Г. Открытые бизнес-модели. IP-менеджмент / Перс англ. В.Н. Егорова. М.: Поколение, 2008.

разработки, информацию и связь, коммуникации и культуру. Кроме этого, они работают на удовлетворение потребности в инженерных специальностях в сфере новых технологий, спрос на которые растет во всем мире. Именно на открытые инновации опирается в своей деятельности большинство крупных международных компаний, входящих в рейтинг журнала Fortune, в том числе Xerox, Intel, IBM.

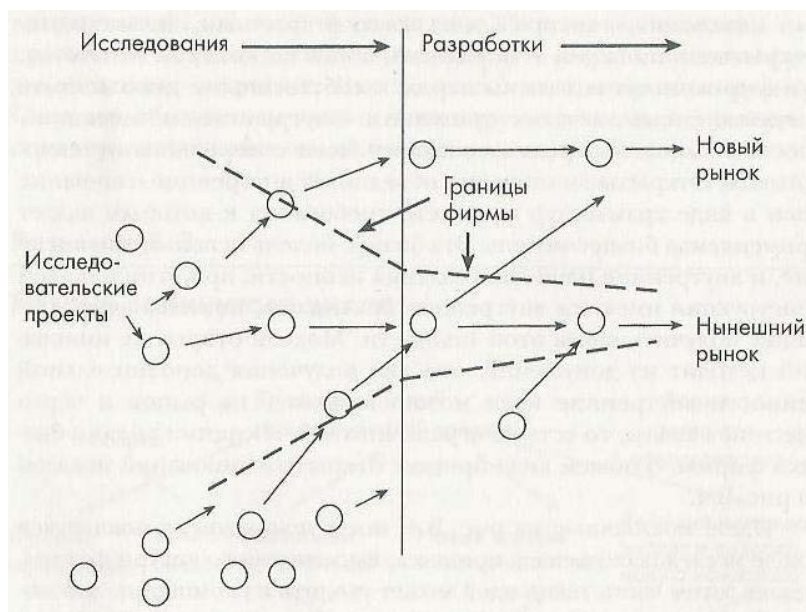


Рис. 4. Модель открытых инноваций

Источник: Открытые инновации. Электронный ресурс // Avoimen Innovaation virallinen sivusto Suomessa. 2006. Режим доступа: <http://www.openinnovation.fi/ru/avoininnovaatio>.

Модель открытых инноваций (рис 4) исходит из того, что:

- 1) инновационный процесс направлен из внешней среды во внутрь компании (используются знания университетов, национальных лабораторий, старт-ап компаний, поставщиков, потребителей, клиентов, конкурентов, отраслевых консорциумов; создаются совместные предприятия; приобретаются предприятия, акции, лицензии, контрактные исследования и разработки);

2) инновационный процесс направлен из компании во внешнюю среду (рынку предлагаются идеи, а также продаются или сдаются в аренду объекты интеллектуальной собственности и мультиплицированные технологии);

3) оба эти варианта сочетаются и образуют комбинированный процесс.

Модель открытых инноваций, таким образом, подключает компании ко всем ресурсам внешней среды, открытого рынка. В то же время внутренние идеи компании, которые по каким-то причинам не актуальны для нее на этом этапе, передаются на аутсорсинг или развиваются через спин-оффы.

Модель открытых инноваций кардинальным образом меняет подход к интеллектуальной собственности компаний: теперь интеллектуальная собственность — это товар, которым активно и порой безвозмездно обмениваются субъекты инновационной деятельности. Существуют данные, свидетельствующие о том, что инноваторы, предпочитающие раскрыть свои инновации безвозмездно, могут получить значительную личную выгоду и при этом избежать части собственных затрат. Выгода выражается, в частности, в улучшении репутации, а также в возможности воспользоваться услугами поставщиков свободных инноваций, что может быть намного дешевле, чем разработка инноваций своими силами. К слову, попытки защитить информацию от третьих лиц также могут стоить значительно дороже, чем раскрытие информации и предоставление ее в пользование всем заинтересованным лицам.

На этом преимущества открытых инноваций не ограничиваются. Перед компанией за счет перераспределения внутренних ресурсов открываются новые возможности для расширения основных видов бизнеса и формирования новых источников роста, причем с меньшим риском и с меньшими затратами. Сотрудники компании в большей степени ориентированы на использование идей и новых технологий. Модель открытых инноваций, наконец, формирует инновационную культуру, в том числе за счет установления связей с организациями-новаторами.

Модель открытых инноваций объединяют с линейной моделью субъекты инновационного процесса. В их числе рассматриваются организации и сообщества, которые, исходя из специфики решаемых ими инновационных задач, условно можно разбить на семь групп¹⁰.

Организации-новаторы генерируют идеи и создают новое знание. *Предприниматели* обращаются к инновациям для получения конкурентных преимуществ на рынке. *Инвесторы* вкладывают собственные, привлеченные или заемные финансовые средства в создание инноваций в форме целевых реальных инвестиций. *Инновационные посредники* создают инновационную инфраструктуру, чтобы новаторы и предприниматели успешно строили свою созидательную деятельность. *Заказчики* формируют заказ на инновации, исходя из стратегических приоритетов государства, внутренних потребностей в инновациях, прогнозов развития мировых рынков и т.д. *Потребителями* инновационной продукции является все население страны, а также зарубежные физические и юридические лица. *Государство*, хотя непосредственно не создает и не распространяет инновации, является самым активным и инициативным участником инновационного процесса, поскольку разрабатывает и реализует стратегию инновационного прорыва, определяет правовое поле научно-технической и предпринимательской деятельности, осуществляет прямую (через вложение бюджетных средств) и косвенную (через преференции) поддержку созданию и распространению инноваций, способствует организации инновационной инфраструктуры.

В странах Западной Европы преобладает модель открытых инноваций, которую условно можно назвать «Международная межфирменная кооперация – метод повышения эффективности исследований и разработок». Такая кооперация связана с глобальным распространением новых

10. Гольберт В.В. Структурная модель инновационного процесса // Альманах «Наука. Инновации. Образование». Выпуск 6 «Наука, инновации, образование – приоритеты современного мира». 2008.

технологий и находится в русле объективного процесса интернационализации хозяйственной жизни. Вообще специалисты отмечают растущий интерес компаний частного сектора к новым формам сотрудничества вследствие усложнения и удорожания научно-исследовательских разработок, уменьшения продолжительности циклов наукоемких товаров, необходимости комплексного использования различных технологий для решения коммерческих задач глобального характера. В этих условиях весьма эффективным оказывается сотрудничество специализированных компаний одной или нескольких отраслей для разделения расходов и уменьшения риска в борьбе с конкурентами на внешних рынках.

До начала 80-х годов XX в. международная межфирменная кооперация ограничивалась обменом информацией, совместным производством или маркетингом продукции. Проведение совместных исследований и разработок относилось к второстепенной деятельности. В последующее десятилетие, по мере превращения научно-технических альянсов в новый элемент глобальной экономики и рыночной стратегии корпораций, эта практика менялась. При поддержке государственных органов различных стран были созданы европейские совместные проекты: Европейская стратегическая программа использования информационной технологии, Европейское исследовательское координационное агентство. В этом ряду есть и частные проекты, один из них, «Филипс-Сименс мегапроект», разработан датскими и западногерманскими исследовательскими институтами для создания нового поколения суперчипов¹¹.

Модель открытых инноваций бизнес-сообщество России стало активно обсуждать во время мирового экономического кризиса (2008–2009 гг.). Модель рассматривалась в качестве альтернативы стандартным подходам в инновационном разделении труда. Как показало время, эти подходы, несмотря на экспоненциальное нарастание инвестиций в исследования,

11. Родченко В.В. Международный менеджмент / Учебное пособие. Киев: МАУП, 2002. С. 62–63.

не привели к увеличению новых разработок, выводимых на рынок, и, как следствие, к возврату вложенных инвестиций.

Одним из первых, кто нацелился на внедрение открытых инноваций через реинжиниринг бизнес-процессов, стал российский Центр высоких технологий «ХимРар». У организаций центра есть уникальный шанс запустить инновационный цикл в фармацевтике не только с опорой на российские инновации, но и на разработки, полученные в рамках интегрированных инновационных партнерств. Дело в том, что последние десятилетия наблюдается бурное развитие науки в области «живых систем», вызванное успехами в расшифровке геномов человека и микроорганизмов. При этом наибольший рост демонстрируют сегменты индустрии, связанные со здравоохранением. Мировой финансово-экономический кризис заморозил множество разработок инновационных препаратов и медицинского оборудования в развитых странах, что создало предпосылки для активного инновационного партнерства, а также трансферта этих разработок в те страны, где создаются финансовые и инфраструктурные условия для их продолжения. Перед Россией, как и перед другими странами БРИКС, открываются неплохие перспективы по внедрению этих инновационных процессов.

ЦВТ «ХимРар» в течение двух лет налаживал связи с крупнейшими международными фармацевтическими и биофармацевтическими компаниями мира (Big Pharma) и международными венчурными фондами, работающими в области «живых систем». В итоге они подтвердили возможности центра не только по производству, но и по разработке инновационных препаратов мирового уровня на территории России. Международные партнеры показали высокую степень готовности к интегрированному сотрудничеству. Об этом, в частности, свидетельствуют заключенные ЦВТ «ХимРар» сорок сделок по модели открытых инноваций, которые в случае их успешной реализации позволят уже через три–пять лет получить десятки отечественных инновационных препаратов.

В настоящее время модель открытых инноваций наиболее популярна в высоко технологичных отраслях, к которым относятся информационные технологии, микроэлектроника, фармацевтика и т.п. Однако основные тренды в исследованиях по открытым инновациям связаны с диффузией инноваций в средних и низко технологичных областях. Это будет зависеть в первую очередь от масштабов обмена и циркуляции знаний. Способствовать этому процессу должны основные категории инновационных инициатив, в числе которых организационные компетенции, социальное сотрудничество, сети знаний и виртуальное сотрудничество.

Следующее, на что следует обратить внимание, это разделение труда в сфере управления инновациями. Надо сказать, что новые знания, касающиеся отдельных компонентов, узких проблем, могут появляться и в рамках старых исследовательских программ. Задача состоит в том, чтобы обеспечить интеграцию отдельных знаний в системные решения, которые могли бы оказаться полезными рынку. Когда знания широко распространены в экономике, то расширяются возможности для их системного использования. И здесь компании, которые будут предлагать услуги в области интеграции знаний и выработки системных решений, могут извлечь значительную выгоду.

Одним из главных активов, который позволит создать инновационную экономику, является человеческий актив. В его создании участвует в первую очередь система образования. Нужно постоянно инвестировать в человеческий капитал, чтобы большая часть экономической деятельности была связана именно со знаниями, причем с неявными знаниями, а не с физическими активами.

Необходимо создать институциональные условия для того, чтобы обеспечить передачу знаний из университетской, вузовской среды в промышленность и экономику. Во-первых, нужны условия для того, чтобы предприятия могли пользоваться по лицензии идеями и технологиями, разработанными в университетах. Во-вторых, надо обеспечить более тесное общение между профессорско-преподавательским, иссле-

довательским составом университетов и сотрудниками конкретных компаний, чтобы научные работники имели более реальное представление о проблемах, которые стоят перед промышленностью, а практики имели доступ к научным знаниям. Кроме того, малые предприятия не должны стремиться быть экспертами во всем, они могут выбрать какую-то довольно узкую область, в которой у них будут конкурентоспособные наработки. И конечно, эти малые компании должны плотно взаимодействовать с университетами и исследовательскими подразделениями крупных предприятий, внося вклад в общее дело своими знаниями из той сферы, где они действительно являются высококлассными специалистами.

Создавая модель открытых инноваций, России следует выбрать свой путь. Безусловно, могут пригодиться компоненты моделей, наработанных в других странах. Например, очень интересен опыт Японии, где прошла институциональная реформа университетов, и ведущие университеты страны были приватизированы. Университеты стали частными организациями, которые по-прежнему получают определенное финансирование от государства, но не подчинены ему административно. Развивается новая модель управления этими учебными заведениями. Конечно, это было сделано для того, чтобы университетская система стала более восприимчивой к инновационным задачам.

Государство может сыграть очень важную роль в новой экономике, построенной на модели открытой инновации. Во-первых, государство должно принимать участие в финансировании исследований на ранних этапах, а также инвестировать в образование. Во-вторых, весьма значительной остается роль государства в защите интеллектуальной собственности. Система защиты интеллектуальной собственности должна быть четкой и ясной, и компании должны быть уверены в надежном плече государства. Также государство может способствовать обмену знаниями, информацией, технологиями, если возьмет на себя организацию в первую очередь региональных выставок, конференций, соревно-

ваний, конкурсов, а также учреждение премий в области инноваций.

Пока что российская инновационная политика в основном направлена на поддержку крупных компаний или целых отраслей. Россия в этом плане не исключение. К примеру, в европейских странах носителями пионерных разработок тоже являются крупные и крупнейшие корпорации. С начала 80-х годов прирост затрат на исследования и разработки более чем у половины крупнейших западноевропейских промышленных корпораций был выше, чем прирост их затрат на основной капитал. Даже в кризисные 1980–1982 гг., когда норма прибыли снижалась, бюджет расходов на научные исследования и разработки возрастал. Эти корпорации рассматривали расходы на исследования и разработки в качестве средств выхода из кризиса.

Но за бортом государственной поддержки не должны оставаться небольшие компании, малый бизнес. Им гораздо труднее найти доступ к государственным учреждениям, организовать, скоординировать действия между собой и выйти с инициативой в правительство. И здесь можно привести в пример Китай, который исторически развивался так, что главенствующую роль в его экономике играли очень крупные государственные предприятия. Сейчас же государство стремится переместить центр экономической деятельности из этих очень крупных и неповоротливых организаций в небольшие фирмы, которым более свойствен дух предпринимательства. Именно эти небольшие компании, создаваемые в технологической сфере, являются проводниками инноваций в китайскую экономику.

3. Ресурсное обеспечение инноваций

Благосостояние России предстоящее десятилетие будут определять доходы от экспорта углеводородов, металлургиче-

ской и химической промышленности. Но даже при благоприятной конъюнктуре рост за счет этого фактора не превысит 1–1,5% ВВП в год¹². Это означает, что следует искать и шире использовать иные ресурсы развития и роста и подходить к этому процессу нетрадиционно.

Особенности ресурсного обеспечения инновационной деятельности обусловлены необходимостью объединения в единую цепочку ее результатов. И в зависимости от фазы инновационного цикла действуют различные механизмы ресурсного обеспечения. Рассмотрим некоторые из них.

Финансовые ресурсы. Традиции финансирования российской экономики таковы, что лидерство в инновационных преобразованиях так или иначе принадлежит государству. Основная часть исследований осуществляется в организациях, контролируемых государством. Участие частного сектора в инновациях ограничено. По этой причине статистика в основном отражает только государственные затраты на исследования и разработки.

Методы участия государства в финансировании инноваций многообразны и включают в себя:

- прямое бюджетное финансирование (сметное финансирование научных организаций; государственный заказ на производство и поставку научной продукции; гранты на научные исследования; бюджетное субсидирование организаций, участвующих в формировании инновационной среды);
- опосредованное бюджетное финансирование (специальные государственные научные фонды; негосударственные фонды и институты, средства которых формируются за счет пожертвований и отчислений юридических и физических лиц, освобождаемых от налогообложения);
- налоговые и другие льготы для поддержки инновационной активности (особые режимы амортизации

12.Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономического развития России на период до 2020 г. «Стратегия 2020: новая модель роста – новая социальная политика». Электронный ресурс. – <http://2020strategy.ru>.

- онных отчислений; инвестиционные налоговые кредиты; инвестиционная налоговая льгота по налогу на прибыль; льготы по налогу на имущество; расширение перечня вычитаемых расходов по формированию инвестиционных фондов);
- кредитование, поддержка и страхование инновационных кредитов.

Финансовые ресурсы инновационной деятельности представлены в табл. 4.

Таблица 4. Финансирование инновационной деятельности

ФИНАНСОВЫЙ РЕСУРС	ХАРАКТЕРИСТИКА И НАЗНАЧЕНИЕ
Бюджетные средства	Финансирование фундаментальных исследований, а также прикладных исследований и организации производства преимущественно для выполнения государственных функций
Фонды поддержки науки (государственные и частные)	Финансирование фундаментальных исследований на безвозмездной основе
Фонды поддержки инновационной деятельности	Финансирование создания инновационной инфраструктуры, развития малого предпринимательства в наукоемкой сфере, как правило, на возвратной основе
Венчурный капитал	Финансирование высокотехнологичных проектов
Собственные средства компаний	Финансирование прикладных исследований и разработок, закупка технологий, организация производства
Банковский капитал	Организация массового производства

Формы финансирования и взаимодействия государства и бизнеса в поддержке инноваций зависят от стадии инновационного цикла. В финансировании инноваций выделяют «предпосевную» стадию, «посевную» стадию (стартап) и стадию роста предприятия (табл. 5).

Во время «предпосевной» стадии финансируются государственные программы, высокотехнологические проекты (например, нанотехнологии), а также отдельные проекты исследовательских институтов. «Предпосевная» стадия может рассматриваться и как частное предпринимательство, спонсорство и инвестиции в рисковый капитал.

Таблица 5. Финансирование по стадиям инновационного цикла

«Предпосевная» стадия	«Посевная» стадия — новое предприятие	Стадия роста предприятия
Государственные программы	Совместное финансирование государственных и частных фондов	Частные вложения в акционерный капитал Фонды венчурного капитала
Государственное финансирование проектов	Передача части рисков государственным фондам	
Индивидуальная деятельность, финансируемая частным сектором	Частные инвестиции	
	Венчурный капитал	
	Частные вложения в акционерный капитал	

Источник: Вихофф Л. Стимулирование инновационной деятельности в фундаментальных исследованиях: мотивация, поддержка, финансирование — опыт Германии // Создание национальных инновационных систем: российская и европейская практика. Отчет о семинаре. Москва, 12 июля 2005. — Электронный ресурс. — www.ras-stc.ru.

«Посевная» стадия (стартап) поддерживается государственными фондами, которые привлекают частный капитал (до 50% общих инвестиций). Государственные «зонтичные фонды» выступают своего рода гарантами, берущими на себя наибольшую часть риска. Специализированные фонды для высокотехнологичных стартапов возникают в результате совместной инициативы государственных ведомств, банков и корпоративных венчурных фондов.

Стадия роста финансируется, главным образом, из фондов венчурного капитала и частных вложений в акционерный капитал. Государственные фонды могут софинансировать частные венчурные фонды (до 50%). Кроме того, стадия роста может финансироваться путем инвестиций в рисковый капитал и привлечения корпоративного венчурного капитала.

Мировой опыт указывает на то, что роль государства состоит главным образом в финансировании «предпосевной» и «посевной» стадий и в поддержке предпринимательской инициативы.

В мировой практике сложилась общее представление о типах и источниках финансирования инновационной деятельности (табл. 6). «Посевной» капитал всегда предоставляется «ангелами-инвесторами», а рискованная стадия обеспе-

чивается венчурными фондами. В роли «ангелов-инвесторов» и венчурных финансистов могут выступать и государство, и бизнес.

Таблица 6. **Виды и источники финансирования инновационной деятельности**

Вид	Источник
«Посевной» капитал	«Ангелы-инвесторы»
Венчурный капитал	Фонды венчурного капитала
Рабочий капитал для ИР (исследования и разработки)	Корпоративный партнер
Лицензионные платежи/роялти	Лицензиар (тот, кто приобретает лицензии на технологии)
Прибыль от реализации продукции	Покупатель
Ссуды	Кредитно-финансовые учреждения

Источник: Бретт А. Финансирование инноваций частным сектором в России // Финансовое обеспечение инновационной деятельности: российский и европейский опыт. Отчет о семинаре. Москва, 15 сентября 2005. – Электронный ресурс. – www.gas-stc.ru.

Механизм поддержки исследователей и инновационных фирм через фонды существует достаточно давно. Однако доли грантового финансирования в поддержке науки существенно различаются. В США эта доля составляет 25–30%, в странах ЕС – около 10%, но планируется ее значительное увеличение (примерно до 20%). В России на грантовое финансирование приходится около 8% от общего объема вложений в сферу научно-технического развития.

На развитие инновационной сферы Российской Федерации выделяются достаточно большие средства. Однако распыленность финансов и недостаточный профессионализм в управлении этими ресурсами для инновационного развития требует структурной перестройки. Для повышения эффективности финансирования инновационной сферы представляется целесообразным нормативно-правовое закрепление государственного финансирования научно-технического развития в качестве бюджета развития и его структуризация в соответствии с приоритетными направлениями научно-технического развития и перечнем критических технологий.

Интеллектуальные ресурсы. Из всех ресурсов, которыми располагает высокоразвитое общество, самым ценным является интеллект, т.е. способность создавать новое знание. В современных условиях возник принципиально новый механизм функционирования мирового хозяйства, основой которого являются знания как интеллектуальный ресурс, результаты интеллектуальной деятельности, а также охрана и защита создаваемой в стране интеллектуальной собственности.

Интеллектуальный ресурс – это совокупность фиксируемых и способных к раскрытию результатов научно-технической, организационной, экономической, финансовой и других видов творческой деятельности. Уникальным свойством интеллектуальных ресурсов является их способность воспроизводиться в зависимости от уровня использования, т.е. чем больше использовано, тем больше воспроизводится. Интеллектуальные ресурсы не только обогащаются, но и обретают способность умножать необходимые для дальнейшего развития природные ресурсы.

К сожалению, этот процесс в России приостановлен. Большая часть интеллектуальных ресурсов и продуктов наша страна заимствует, импортирует из развитых стран. В окружении продукции мирового интеллекта мы активно впитываем и перенимаем опыт пользования, но не создания и производства. Этот вывод подтверждается статистикой. С 1995 по 2012 г. число организаций, выполняющих исследования и разработки, сократилось с 4059 до 3566. Число конструкторских бюро за этот период уменьшилось с 548 до 338; проектных и проектно-изыскательских организаций – с 207 до 33. Численность персонала исследователей с 518690 уменьшилась до 372620 человек¹³.

Перспективы восполнения интеллектуальных ресурсов не радуют. В результате анализа поступления в вузы в 2013 г. на основе баллов единого государственного экзамена получе-

13. Индикаторы науки: 2014: статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2014. С. 26, 36.

ны следующие данные: в высшие учебные заведения России по специальностям, востребованным новой экономикой, поступили абитуриенты, имеющие по ЕГЭ 67,2 баллов, на бюджетные места и 61,9 баллов — на платные места. Надо признать, что при распределении мест по направлениям подготовки специалистов в 2013 г. число бюджетных мест по естественнонаучным направлениям выросло на 2,5%, по медицинским — на 5,9, по техническим — на 5,3, по образованию и педагогике — на 6,11. В то же время по таким специальностям, как экономика и управление, число бюджетных мест сократилось почти на 20%. В первую десятку самых популярных направлений подготовки так же, как и в предыдущие годы, не попали инженерные профессии. Кроме того, среди будущих инженеров лишь 16,4% — отличники, 10,4% — абитуриенты с низкими баллами¹⁴. Это означает, что создавать новую технику будут далеко не отличники.

А тем временем технологический уклад, созданный интеллектом, продолжает активно развиваться. Правительства развитых стран интенсифицируют процесс получения новых знаний. В этих целях ведется кооперирование высокотехнологических исследований и разработок в международном масштабе; применяются новые, прогрессивные формы кооперации, позволяющие сообща использовать и развивать громадные информационно-технологические, организационные и финансовые ресурсы, накопленные развитыми странами. Помимо этого широко внедряется новый образ мышления. Результаты инновационной деятельности, превращенные в технологии, используются практически во всех сферах жизни.

В числе интеллектуальных ресурсов отдельно рассмотрим *человеческие ресурсы*, качество которых определяют несколько факторов.

1. *Креативная экономика, отрасли, построенные на творческом труде*. Вклад креативных отраслей в экономику развитых стран составляет, по разным методикам расчета,

14. Демидов Н. Ветер перемен — всегда встречный / Эксперт Северо-Запад, № 40 (637), 07 октября 2013.

от 25 до 35%, а в России, по самым оптимистичным оценкам, не превышает 13%¹⁵. Рассмотрим лишь один аспект этой проблемы.

В среде иностранных инвесторов принято считать, что одним из привлекательных факторов вложения средств в экономику России является высокий уровень образования населения. Однако реальный опыт европейских компаний в России разрушает этот миф.

Ассоциация европейского бизнеса (АЕБ) представила результаты опроса предпринимателей, которые считают нехватку квалифицированных специалистов одним из главных препятствий для работы в России. Парадокс состоит в том, что получение, а главное — качество специализированных знаний за последние двадцать лет значительно ухудшилось. И это несмотря на то, что среди россиян в возрасте 18–23 лет доля студентов составляет 65,9%¹⁶, а по доступности высшего образования мы чемпионы — предложение мест в вузах превышает количество выпускников школ.

Тому виной множество факторов, но основным является самоустранение государства от поддержки вузов и средних специальных учебных заведений. Россия тратит на образование 3,8% ВВП — меньше, чем Бразилия (5,3%), Германия (4,6%) и Сингапур (4,1%). По отношению к ВВП расходы на образование одного студента в России в 1,8–3 раза меньше, чем в развитых и некоторых развивающихся странах. В абсолютных же цифрах разрыв вырастает до 7–9 раз. Финансировать образование в таких масштабах стране не под силу. Нет и специалистов-новаторов, готовых качественно учить: российских студентов учат 340 тыс. преподавателей, а американских студентов, которых всего-то вдвое больше, — 1,72 миллиона¹⁷.

15. Кузьминов Я. Новая социальная политика и развитие инфраструктуры должны стать главными инструментами роста — сайт РИА Новости. URL: <http://strategy2020/rian.ru/news/20110823/366128697.html>.

16. Россию опережают лишь Финляндия, Норвегия и Швеция. В Германии этот показатель — 46,3%, в Сингапуре — 33,7%, в Малайзии — 28,2%, в Бразилии — всего 16,5%.

17. Иноземцев В. Девальвация знаний / Известия. 2010. 16 ноября. С. 6.

К этому можно добавить, что большинство российских вузов не ведут исследований и опытных разработок и, как следствие, не обеспечивают экономику инноваторами. Вместо исследований и получения качественных знаний две трети студентов-очников уже на третьем курсе вынуждены работать полный рабочий день. Почему? По данным газеты «Московский комсомолец», в 2012 г. минимальный размер стипендии студентам-очникам федеральных государственных вузов составил 1100 руб., или 16,4% от прожиточного минимума трудоспособного населения; учащихся федеральных государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования – 400 руб., или 6,0%¹⁸.

2. Рынок квалифицированного труда. По уровню занятых квалифицированных работников Россия отстает от мирового рынка труда более чем на 20 лет. Чтобы прийти к международным стандартам и требованиям по показателям профессионализма, необходимо унифицировать профессиональные стандарты с участием профессионального сообщества. Сейчас в России официально существует около 8000 профессий. Этот перечень планируется сократить примерно до восьми сотен. То есть необходима ревизия всех профессиональных стандартов, которые определяют подходы к профессиональной деятельности и закрепляют связь между профессией и образованием

Необходимость принятия закона о профессиональных стандартах поможет навести порядок не только с квалификацией его участников. Профессиональный инженер, работающий на малоизвестном предприятии в глубинке, получает на порядок меньше своего коллеги в «Газпроме», к тому же не имеет практически никаких шансов заявить о себе на рынке труда. Да и работодателям нелегко определить, что умеет претендент на рабочее место и сколько он стоит.

3. Увеличение продолжительности экономически активной жизни людей. В России – колоссальный потенциал роста

18. URL: <http://www.mk.ru/social/article/2012...bednostyu.html>.

в этой области. Смертность в работоспособном возрасте у нас сейчас в 3–4 раза выше, чем в развитых странах, и в 2 раза — чем в странах Восточной Европы. Россия серьезно отстает от развитых стран по расходам на здравоохранение. Достаточно сравнить: США затрачивает на здравоохранение 16% ВВП, Италия — 5,1%, Россия — 3,6%. Дефицит бюджета российских медучреждений — порядка 3,5% ВВП в год (фактически государство финансирует только половину необходимых расходов)¹⁹. Такие деньги, учитывая структуру государственного бюджета, взять неоткуда.

4. *Прекращение воспроизводства бедности от поколения к поколению, исключение фактической бедности работающих и семей с несколькими детьми.* Тех 12 или 15% ВВП²⁰, которые Россия тратит на социальную политику, достаточно для полной ликвидации бедности, утверждают, в частности, эксперты «Стратегии-2020». Рецепт простой — прекратить выплату социальных пособий на основе формальных статусов людям, которые по своим доходам не должны претендовать на «деньги для бедных».

Кроме того, по мнению исследователей Roland Berger Strategy Consultants²¹, с учетом существенного падения рождаемости в Китае (–24%), России (–14%) и США (–10%) в последние 50 лет при существенном повышении продолжительности жизни во всех странах, кроме России (+2%), изменение пенсионного возраста — важный шаг на пути к трансформации финансирования социального обеспечения. Мир стареет, и повышение пенсионного возраста для достижения баланса становится сравнительно простым шагом в новых условиях.

19. См. материалы XIV Апрельской международной конференции НИУ ВШЭ «Модернизация экономики и общества». Электронный ресурс: <http://conf.hse.ru/2013/>.

20. Лидер мирового рынка стратегического консалтинга Roland Berger Strategy Consultants оценивает затраты РФ на социальную сферу в 12%; по данным Евразийского банка развития, они составляют 15%. Для справки: развитые страны тратят до трети национального ВВП на социальную сферу. К примеру, во Франции и Бельгии этот показатель составляет 31%, а в США — 26%.

21. URL: http://www.rolandberger.ru/press/Emerging_economies_spend_little_on_Social_Systems.html.

Существует глубинная причинно-следственная связь между глобализацией мирового хозяйства, возникновением новой экономики и процессами развития международной системы *интеллектуальной собственности*²².

Сформировался новый сектор мировой торговли – рынок интеллектуальной собственности. Открытая экономика приводит к большому количеству новых операций с интеллектуальной собственностью – корпоративные трансакции, добровольное и принудительное лицензирование. Возникают стратегические альянсы, которые позволяют получать преимущества ограниченному числу компаний в области передачи знаний. Становление и развитие института интеллектуальной собственности привело к тому, что знания используются в товарной форме. Ведущие страны мира активно используют этот ресурс для своего роста, для интегрирования в мировую систему.

О том, насколько слаба практическая реализация результатов интеллектуальной деятельности (РИД) в российской экономике, весьма красноречиво свидетельствуют цифры. В 2011 г. зарегистрировано рекордное число изобретений и поданных заявок на патенты – 181,9 тыс. (рост на 11% по сравнению с 2010 г.). Но Россия не вошла в число ведущих стран по этому показателю. В нашей стране патентуются не более 10% РИД, полученных при бюджетном финансировании, из них в коммерческом обороте находятся лишь 2,2%. Для справки: из общего количества изобретений и патентных заявок 82% приходится на три страны – Китай, Япония, США.

Проблема заключается не в отсутствии у российского бизнеса интереса к инновациям. Камнем преткновения становится несовершенство российского патентного права,

22. В разделе об интеллектуальной собственности, ее роли в инновационной экономике использованы материалы Международного форума «Интеллектуальная собственность – XXI век» (Москва, 21 апреля 2011 г.), а также: Тенденции и перспективы развития мирового, европейского и российского рынков интеллектуальной собственности/Под ред. Ю.В. Яковца. Институт экономических стратегий, Международный институт Питириима Сорокина – Николая Кондратьева, 2013. С. 64–67.

фактическое отсутствие эффективных механизмов правовой охраны и коммерческого использования результатов интеллектуальной деятельности, полученных россиянами. Вывод очевиден: нашей стране крайне необходима система правового обеспечения развития и защиты интеллектуальной собственности, отвечающая современным стандартам.

В инновационной экономике феномен интеллектуальной собственности разнообразит палитру видов инновационной деятельности и соответствующих организационно-институциональных формирований по следующим направлениям:

1. *Отражение последних научно-технологических достижений.* В национальной инновационной системе возникают и новые виды операций, например регистрация и охрана доменных имен и адресов в сети Интернет и инновационные технологии осуществления традиционных процедур, в частности, электронные системы подачи и обработки патентных заявок. Для России это пока большая проблема. Наша страна обладает значительным научным потенциалом: 4,6% исследователей мира, 2,7% заявок на патенты от резидентов. Однако при этом доля России в доходах от интеллектуальной собственности составляет всего 0,3%, столько же – в мировом экспорте высокотехнологичной продукции. Это свидетельствует о крайне низкой концентрации отечественного научного и изобретательского потенциала, об ориентации на заимствование технологий (до 90% бюджетных средств, выделяемых на модернизацию отечественной экономики, тратится на закупку импортных технологий).
2. *Формирование инфраструктуры.* Исторически в качестве наиболее масштабного звена инфраструктуры, прогрессирувавшего параллельно с институтом интеллектуальной собственности, сложились патентно-информационные системы. В условиях резкой интенсификации инновационных процессов массивы информации, рефлексирующей создание и оборот интеллектуальной

собственности, возрастают опережающими темпами. Это приводит к качественным преобразованиям в патентно-информационной деятельности. Она направлена уже не просто на доведение информации об интеллектуальной собственности до потребителя, но и на агрегирование информационных массивов, дающее возможность представить общий уровень достижений в соответствующей области науки и техники. Не менее значительный элемент инфраструктуры интеллектуальной собственности связан с юридическим обслуживанием участников оборота интеллектуальной продукции. Заметим, что инфраструктура интеллектуальной собственности охватывает как специализированные, так и общие инновационные каналы, к примеру, общую систему научно-технической информации. Формирование национальной инновационной системы знаменуется созданием специализированных патентных судов, активизацией патентно-лицензионных структур, образованием специализированных профессиональных групп и организаций патентных поверенных и т.п.

3. *Ресурсно-стимулирующее содействие обороту интеллектуальной собственности.* В развитой национальной инновационной системе получает распространение аудит интеллектуальной собственности, включающий как услуги по оценке прав интеллектуальной собственности, организации и учета в качестве нематериального актива, так и выявление в инновационных формированиях патентоспособных технических и технологических решений. Другим подобным новообразованием предстают механизмы страхования, полностью или частично покрывающие ущерб от неправомерного использования объектов интеллектуальной собственности, нарушения обязательств по сделкам с научно-исследовательскими институтами, судебные издержки, гражданскую ответственность по соответствующим операциям и т.п.

4. *Посредничество.* Комплексность инновационных процессов неизбежно вызывает к жизни такой вид деятельности, как поиск потенциальных партнеров по патентно-лицензионным соглашениям, помощь в проработке их различных аспектов, практической реализации заключенных договоров и контрактов.
5. *Кооперация в области создания и реализации интеллектуальной собственности.* В качестве примера можно привести организации по коллективному управлению имущественными правами интеллектуальной собственности, а также патент-фонды как форму кооперации с потенциальными соавторами в создании эффективных изобретений.
6. *Коллективная защита интересов в области интеллектуальной собственности.* К образованным в эпоху промышленной революции изобретательским обществам национальная инновационная система добавляет целый спектр профессиональных формирований, обеспечивающий консолидацию усилий в сфере интеллектуальной собственности. Среди них – авторские и лицензионные общества, ассоциации владельцев товарных знаков, патентных поверенных, оценщиков и т.п.
7. *Мониторинг исследования.* Всеобъемлющий мониторинг национальной инновационной системы немислим без полной и оперативной патентно-лицензионной статистики. Кроме того, на авансцену обществоведения, и в частности экономической науки, выдвигаются новые дисциплины, например экономика промышленной собственности.

Институт интеллектуальной собственности открывает широкие перспективы для интеграции в национальную инновационную систему малого и среднего бизнеса. Малые фирмы, не располагая мощными ресурсами для конкуренции в традиционных массовых производствах, способны в то же время преуспеть в создании уникальной интеллектуальной продукции с последующей эффективной реализацией прав на

нее. Кроме того, растущий рынок услуг в области интеллектуальной собственности также представляет собой бескрайнее инновационное поле для малых структур.

Развитие систем охраны интеллектуальной собственности предоставляет творческим личностям возможность индивидуального участия в национальной инновационной системе. Физические лица (безотносительно к принадлежности к тому или иному коллективу) способны обеспечивать свое существование за счет инновационной деятельности либо в качестве активных изобретателей, авторов научных работ, либо выполняя, к примеру, функции патентных поверенных.

Еще одна немаловажная функция института интеллектуальной собственности в национальной инновационной системе – расширение границ последней. Посредством отношений объектов сферы интеллектуальной собственности возможно вовлечение хозяйственных структур в систематическую инновационную деятельность. Например, коммерческий банк может участвовать в инновационном процессе, предоставляя высокотехническим фирмам кредиты под право на объекты интеллектуальной собственности.

Специалисты, имеющие опыт создания объектов интеллектуальной собственности, проведения операций с правами интеллектуальной собственности – ценнейшая составляющая человеческого ресурса. Они вносят существенный вклад в деятельность национальной инновационной системы, обеспечивая взаимодействие ее различных структур. Не менее значима интегративная роль в национальной инновационной системе профессионалов в области интеллектуальной собственности. Они не только связывают воедино создателей и потенциальных потребителей инноваций, но и предстают своего рода гарантами общественного признания творческого интеллектуального труда.

Весьма существенна роль института интеллектуальной собственности в формировании финансовой базы национальной инновационной системы. Она детерминируется, прежде всего, возможностями возмещения и капитализации иннова-

ционных затрат путем реализации объектов интеллектуальной собственности, продажи прав интеллектуальной собственности без их отчуждения, периодических долгосрочных поступлений, предусматриваемых лицензионными соглашениями, и т.п.

Сегодня права интеллектуальной собственности могут составлять до половины финансовых активов высокотехнологических фирм. Они являются ведущим фактором высокого уровня капитализации инновационных формирований (превышение рыночной стоимости над стоимостью материальных активов). Зачастую портфель прав играет для субъектов национальной инновационной системы роль стабилизатора, амортизирующего неблагоприятные циклические колебания общеэкономической конъюнктуры. На общегосударственном уровне совокупная стоимость объектов интеллектуальной собственности позволяет оценить масштабы интеллектуальной продукции и ее место в структуре национального богатства, динамику национального инновационного потенциала и эффективность его использования.

Институт интеллектуальной собственности обеспечивает инновационные структуры необходимыми финансовыми ресурсами не только непосредственно, но и будучи своеобразным катализатором инновационных инвестиций. Даже не обладая реальной коммерческой стоимостью, объекты интеллектуальной собственности могут притягивать в национальную инновационную систему дополнительные вложения, создавая благоприятный имидж инновационных формирований. Кроме того, регистрация объектов собственности способствует экономии средств за счет ликвидации дублирования в сфере исследований и разработок и в других областях инновационной деятельности²³.

Созданию эффективного механизма охраны, защиты, использования и передачи в производство научно-технических достижений и других результатов научно-технической деятельности препятствует ряд обстоятельств.

23. Бекетов Н. В. Государственная политика инноваций // Экономист. 2004. № 9. С. 64–70.

Прежде всего, приходится говорить о недостаточном уровне юридической защиты интеллектуальной собственности. Изобретатели, получившие российские патенты, защищены этими патентами только в России, к защите их авторских прав за рубежом государство не проявляет интереса. Никто не мешает автору самостоятельно получить зарубежный патент, но далеко не всегда он может заплатить за это несколько десятков тысяч долларов. Создается впечатление, что государство не заинтересовано в интеллектуальной собственности, создаваемой его гражданами. Способ ликвидации этой угрозы один – государство должно взять на себя рассмотрение и регистрацию научных открытий, материальное поощрение их авторов, а также оплату регистрации важнейших отечественных патентов за рубежом.

Эта проблема порождает другую. Поскольку продукт интеллектуальной деятельности ученых и изобретателей недостаточно охраняется законом, то открывается широкая дорога для утечки интеллектуальной собственности за рубеж. Сегодня собственниками многих находящихся на территории России предприятий являются иностранцы, значит, за пределы страны уходит не только часть прибыли от деятельности этих предприятий, но и их интеллектуальная собственность. Чтобы на базе бывшей российской интеллектуальной собственности создать производство в России, потребуется купить лицензию у ее новых зарубежных владельцев, которые, конечно же, позаботились о патентах и лицензиях. Способ ликвидации этой угрозы заключается также в совершенствовании российского законодательства.

К интеллектуальным ресурсам можно отнести *ресурсы общественных институтов*. Без использования ресурсов общественных институтов, т.е. без конструктивной гражданской активности граждан, резко снижается вероятность успеха модернизации. У государства и общества практически нет альтернативы переходу на партнерское взаимодействие.

Только в этом случае будут сочетаться гражданская активность, воздействие государства на гражданское общество и поддержка государством организаций гражданского общества. Под воздействием государства подразумевается не давление на гражданское общество, а серьезные инвестиции в человеческий капитал.

4. В поисках эффективной системы управления

В полной мере реализовать поставленные задачи в области инноваций, т.е. наиболее успешно трансформироваться функционально и структурно, современным российским организациям поможет переход от жестко детерминированной многоуровневой иерархии, построенной на вертикальном администрировании, к гибкой инновационной модели, основанной на горизонтальном управлении.

Когда-то французский философ Клод Адриан Гельвеций заметил, что новая идея чаще всего рождается в результате сравнения двух вещей, которые до этого не сравнивались. Если последовать этому наблюдению, то можно пойти по пути пересечения научных традиций и рассматривать теоретические, методологические и практические проблемы организации создания инноваций на базе *системы горизонтального управления*.

Что такое горизонтальное управление, ставшее альтернативной классической иерархии? Отвечая на этот вопрос, менеджер XX столетия Джек Уэлч, тридцать лет возглавлявший компанию General Electric, в своей книге «Джек. Мои годы в GE» использует сравнение организации с домом, в котором полы — это уровни руководства, а стены — барьеры между функциональными направлениями. Чтобы добиться от организации лучших показателей, необходимо разрушить эти полы и стены и создать открытое пространство, где люди

будут свободно обмениваться идеями, не обращая внимания на ранги и функции²⁴.

По сути, речь идет о саморегулирующейся системе, предназначенной для создания уникальных продуктов или услуг и использующей все функции менеджмента для достижения модернизационных целей. Горизонтальные связи компании следует рассматривать как фактически гетерархические отношения, которые могут возникать как в рамках традиционной иерархии (когда формально равноправные финансовый и хозяйственный отделы обладают разным влиянием на принимаемые решения), так и выстраиваться специально — через рабочие команды, проектные группы и т.п. Именно через горизонтальные связи наиболее эффективно реализуется договорная (контрактная) парадигма.

Идея горизонтального управления в России не нова. Еще в 80-х годах прошлого столетия в рамках системного подхода к управлению довольно серьезно рассматривался и затем не менее эффективно применялся на производстве метод организации программно-целевого управления. У программно-целевого и горизонтального управления много общего. Оба подхода рассматривают любой объект управления как систему, состоящую из взаимосвязанных и взаимодействующих элементов. Оба подхода четко определяют цели системы и на этой основе создают механизмы их реализации. Оба подхода заинтересованы в междисциплинарном анализе функционирования и путей развития системы, учитывающем влияние всей совокупности факторов (производственных, технических, экономических, социальных, психологических, правовых и т.п.).

Горизонтальное управление — инновация управленческая, потому что это новое знание, которое воплощается в новых административных процессах и организационных формах и тесно связано с производственной деятельностью.

Цель горизонтальной модели организации инновационного бизнеса в первую очередь заключается в изменении

24. Джек Уэлч, Джон Бирн. Джек. Мои годы в GE. 2-е издание. М.: Изд-во «Манн, Иванов и Фарбер», 2007.

мышления всех работников компании относительно ключевых компонентов современных структур управления. Ими следует считать не структурные подразделения, а взаимосвязи и взаимоотношения элементов, обеспечивающих функционирование и развитие организации как единого целого, исходя из стратегических ориентиров и задач.

Известный российский исследователь геоэкономики и глобальной политики Александр Неклесса один из первых предложил рассматривать взаимосвязь элементов в качестве новых систем управления, «и даже шире, нежели просто системы управления, — скорее, иные социальные конструкции, другие организованности... Именно инновационные гибкие *организованности*, которые не представляют из себя ни учреждения, ни организации в прежнем смысле этих слов, являются поколением иной организационной культуры, ярких представителей которой я порой называю «амбициозными корпорациями»...»²⁵.

Развивая эту мысль, можно утверждать, что группа лидеров «амбициозных корпораций», в которую входят менеджеры с широкой компетенцией, а не узкие специалисты, существует исключительно для поиска ресурсов (финансовых, технологических, интеллектуальных) и координации процессов и программ. Таким образом, лидеры устраниются от повседневной, рутинной деятельности, которая осуществляется самоуправляемыми командами. Изменения в организации производственного процесса, в свою очередь, неизбежно приводят к реформированию систем обучения, аттестации и вознаграждения, а также к кардинальной перестройке отношений собственности, трансформации индивидуальных целей работников.

Как известно, любая организация постоянно думает о том, как минимизировать транзакционные издержки, в том числе уменьшить расходы на свою внутреннюю деятельность,

25. Стенограмма публичной лекции А. Неклесса «Новый интеллектуальный класс». Электронный ресурс. — <http://www.intelros.ru/subject/figures/aleksandr-neklessa/12370-novyy-intellektualnyy-klasse.html>.

например на управление взаимодействием между подразделениями или передачу информации по иерархическим (и не только) каналам. Горизонтальные связи без особых затрат достигают этих целей и все ресурсы компании фокусируют на потребителях.

Среди распространенных форм горизонтальных связей можно назвать следующие:

- использование прямых контактов между руководителями, взаимодействующими по поводу решения общей проблемы;
- установление взаимосвязи между двумя подразделениями, в которых развиты межличностные контакты по основным вопросам;
- создание временных целевых групп для решения проблем, затрагивающих несколько подразделений;
- создание постоянно действующей группы для решения периодически возникающих межфункциональных проблем;
- создание новых интегрирующих органов в управлении самими горизонтальными процессами;
- переход от интеграционной к связующей роли руководителя, если имеется существенная дифференциация функций и видов деятельности;
- установление двойной ответственности в критических точках решения проблем при матричных структурах управления.

Наиболее простой и менее дорогостоящей формой горизонтальных связей является *прямой контакт* между руководителями, занимающимися решением общей проблемы. Во многих организациях практикуются переходы работников из одного подразделения в другое, позволяющие работникам накапливать опыт работы в разных отделах, налаживать коммуникативные связи с коллегами из других подразделений. Это способствует оперативному использованию неформальных средств коммуникаций — телефонных разговоров, личных контактов и встреч. Работники, не имеющие такого

опыта, часто используют письменные документы. Переход сотрудников по горизонтали улучшает связи и способствует налаживанию более эффективных контактов, придавая им менее формальный характер.

Когда решение проблемы требует вовлечения большего числа подразделений, прямые контакты ограничивают возможности для принятия согласованного решения. В этих случаях проблемы решаются на основе создания *целевой группы* как формы горизонтального контакта подразделений разного профиля. Целевая группа набирается из специалистов всех подразделений, принимающих участие в данной работе. Одни заняты в целевой группе полное время, другие – часть рабочего времени. Целевая группа существует до тех пор, пока не решена поставленная задача. С ее решением все участники группы возвращаются к своим прежним должностным обязанностям. В зависимости от успешности выполнения программ в целевых группах решение задач переходит от высших к низшим звеньям управления. При таком групповом подходе каждое подразделение обеспечивает целевую группу необходимой информацией.

Гораздо больше проблем возникает во время выполнения специальных заданий, когда использование прямых контактов и целевых групп может оказаться недостаточным для обеспечения интеграции. В данном случае целесообразно создать на постоянной основе *группу (команду) по решению наиболее часто возникающих проблем*. Такие команды могут встречаться ежедневно или еженедельно для обсуждения вопросов. Команды могут быть сформированы на различных уровнях. Структура команды должна отражать характер проблем подразделений, определенных функциональных областей деятельности, процессов, продукции или конкретных проектов. Чем больше задач, требующих всестороннего рассмотрения, тем большее количество уровней, на которых должны функционировать команды, а в ряде случаев тем шире должен быть круг их полномочий.

Использование группового метода дает возможность прийти к наиболее обоснованным решениям. Накопленный же опыт позволяет определить условия обеспечения эффективности горизонтальных взаимодействий.

К таким условиям относятся:

1. *Система мотивации работников.* Степень, в которой участники склонны к выполнению общих задач группы, определяется тем, насколько мотивируется работа группы, насколько ее участники представляют себе важность задач, как будет оценена и учтена их работа. Ясное представление работника об общих задачах является первейшим условием процесса формирования целевой группы. Состав ее зависит от того, какое значение придается высшим руководством поставленной задаче. Назначение квалифицированного состава группы, определение поощрительных систем для нее, освобождение участников группы от прежних заданий — все это придает особую значимость работе группы.

2. *Полная информированность участников, причастных к принятию решения.* Это правило довольно часто нарушается. Хорошие результаты дают заранее подготовленные программы, в которых предусмотрена подлежащая выполнению работа и рекомендовано поведение всех исполнителей. Это позволяет легко определить те подразделения, которые затрагивает данная работа. Приходится определяться и с тем, на каком уровне должен находиться участник группы. Уровень может быть различным в зависимости от подразделения, его связей с другими организационными структурами и степени неопределенности задач, стоящих перед каждым подразделением.

3. *Полномочия участников группы.* Если поставлена определенная задача, те, кто ее решает, должны использовать ресурсы, необходимые для ее выполнения. С этой целью группа должна иметь конкретные полномочия по воздействию на все подразделения, связанные с данной задачей. В определенных условиях группа может и не иметь таких полномочий, но ее деятельность оказывается полезной в виде рекомендаций.

При этом благодаря использованию горизонтальных связей происходит разгрузка информационного потока, направленного на высшие звенья управления. Успех достигается, когда линейные руководители из целевой группы принадлежат к тому уровню организации, который обладает соответствующей информацией и полномочиями привлекать необходимые ресурсы.

4. *Влияние, основанное на знаниях и информации.* Одним из положительных моментов участия в целевой группе представителей, обладающих необходимыми полномочиями и информацией, является то, что группа может быть составлена из сотрудников разных уровней управления. Следует учитывать также взаимозависимость, например, производственных подразделений, которая способствует концентрации информации и полномочий на высших уровнях. Между тем выполнение технических задач концентрируют полномочия и информацию на низших уровнях. С учетом этого целевые группы должны представлять собой диагональ организации. Требуется выработать такие нормы и правила в организации, влияние которых основано на знаниях и информации, а не на статусе в управленческой иерархии. Если организация использует диагональные группы и при этом сохраняется барьер между людьми, занимающими различное служебное положение, то работа групп будет неэффективной.

5. *Сочетание горизонтальных связей с вертикальными.* Оба эти вида не заменяют друг друга. Горизонтальные связи используются при принятии решений на низших уровнях, поэтому они должны быть частью процессов ежедневного принятия решений. Комбинация работников, занятых только в проекте, и персонала, совмещающего работу по проекту с выполнением прямых заданий в своих подразделениях, считается наилучшим вариантом. С организационной точки зрения большее количество работников, отдающих проекту часть своего времени, позволяет более гибко управлять кадрами, использовать наиболее квалифицированных специалистов.

6. *Практика решения конфликтных ситуаций.* В целевой группе могут возникать конфликты из-за того, что решение, предпочтительное по критериям одного подразделения, может в то же время не соответствовать критериям другого. При возникновении конфликта специалисты обмениваются оценками различных вариантов решения, а затем ищут новые альтернативные пути, которые удовлетворяли бы критериям большинства подразделений. В результате принимается решение с точки зрения всей организации. Для успешного преодоления проблем, возникающих в группе, существенное значение имеет компетентность ее участников, создание здорового рабочего климата и согласованности действий.

7. *Руководство.* Важным является вопрос о том, кто должен стоять во главе группы. Когда проблема затрагивает одно подразделение в большей мере, чем все остальные, то руководитель этого подразделения, естественно, больше подходит для роли руководителя группы. В случае, когда периодически меняются роли тех или иных подразделений (например, при освоении новой продукции), выбор руководителя становится предметом особого изучения. При этом учитываются личные качества и опыт руководителя. В других случаях подразделения, имеющие особый доступ к информации, могут оказывать доминирующее влияние на принятие решений. Тогда целесообразно интеграционные функции в группе поручить руководителю одного из таких подразделений.

Если в организации возникает необходимость разработать и осуществить проект комплексного характера, охватывающего, с одной стороны, решение широкого круга специальных технических, экономических, социальных и иных вопросов, и, с другой стороны, деятельность разных функциональных и линейных подразделений, то следует найти наиболее подходящую эффективную организационную форму выполнения данной задачи.

Развитие общества объективно требует постоянной модернизации системы управления организациями, отраслями и секторами экономики в соответствии с требованиями

уровня развития производительных сил и производственных отношений, с новыми тенденциями в социально-экономической структуре. И нет сомнения в том, что организационный механизм горизонтального управления в наибольшей степени будет способствовать мобилизации материальных и интеллектуальных ресурсов для создания инноваций.

Глава

II

Институт
общественных
закупок в российской
экономике

1. Инновационные вызовы и стратегические цели развития института общественных закупок

Экономическая наука, исследуя возможности складывающейся новой инновационной экономики, основывается на понимании того, что «хозяйственная организация базируется в первую очередь на ценовой системе, однако при этом для преодоления макроэкономической нестабильности и несовершенства рынка используются разнообразные формы государственного вмешательства»²⁶. Это относится и к проблематике общественных интересов, формирования общественных благ (public goods), в рамках которой государственные и муниципальные закупки товаров, работ, услуг рассматриваются в контексте более широкой проблемы удовлетворения общественных потребностей. Данные потребности частный бизнес в силу различных причин, прежде всего из-за отсутствия прямой экономической выгоды, не желает удовлетворять в условиях свободного рынка. Создание товаров, работ и услуг, обеспечивающих такого рода потребности, вынуждено финансировать государство. Результатом деятельности органов исполнительной власти в этом направлении и является развитие института общественных закупок.

26. Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика. М.: Бином-КноРус, 1999. С. 794.

Формирование института общественных закупок связано с особенностями социально-экономического развития каждой страны. Следует отметить, что в западных странах не употребляется привычное для нас понятие «закупки для государственных нужд». Вместо этого используется термин «общественные (публичные) закупки» и, соответственно, закупки для обеспечения «общественных (публичных)» потребностей.

Используемое в российской экономике понятие «государственные нужды» и «государственные закупки» в первую очередь обозначают субъект закупочной деятельности – *государство в широком смысле* (включая все государственные и муниципальные органы, предприятия государственного сектора), которое определяет условия, процедурные и правовые особенности закупок.

При этом, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ (в соответствии расходными обязательствами РФ или расходными обязательствами субъектов РФ) потребности в товарах, работах, услугах для реализации государственных функций, обеспечения обороноспособности страны, выполнения государственных целевых социально-экономических программ, для исполнения международных обязательств. То есть *государственные нужды* включают в себя как *федеральные нужды*, так и *нужды субъектов РФ*.

В свою очередь, под *муниципальными нуждами* понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. По своей социально-экономической сущности закупки на муниципальном уровне, наряду с феде-

ральными и региональными закупками, направлены на решение общей задачи удовлетворения общественных потребностей, в связи с чем они осуществляются на общих принципах с государственными закупками.

Таким образом, в совокупности государственные и муниципальные нужды составляют общественные нужды (потребности), за обеспечение которых государство несет ответственность перед обществом.

В современной российской экономике можно выделить следующие основные этапы общего процесса обеспечения общественных нужд:

1. Этап *формирования государственного заказа* как комплекс мероприятий по определению объемов и номенклатуры государственного спроса, проводимый органами государственной власти, получателями и распорядителями бюджетных средств с целью создания сводного перечня государственного заказа, утверждаемого в качестве приложения к закону о бюджете на соответствующий финансовый год (на федеральном и региональном уровне).

2. Государственный заказ как вид *оферты* – государственные органы, бюджетные учреждения или иные уполномоченные получатели средств федерального бюджета или средств бюджетов субъектов РФ в качестве «государственных заказчиков» обращаются к хозяйственным субъектам различной форм собственности с предложением поставить товары, выполнить работы или оказать услуги с указанием сроков, объемов, ассортимента и т.д.

3. Заключение договоров (контрактов) с участником *размещения государственного заказа*, предложившим условия, наиболее удовлетворяющие государственного заказчика. В соответствии с российским законодательством заказ признается «размещенным» после заключения государственного или муниципального контракта.

4. Собственно *государственная закупка* на основе реализации заключенных контрактов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг.

То есть государственная (муниципальная) закупка выступает результатом, заключительной стадией процесса обеспечения государственных (муниципальных) нужд, несущей на себе отпечаток всех предшествующих стадий и одновременно – формой обеспечения общественных потребностей, так как обмен товарами между производителями и потребителями осуществляется в процессе купли-продажи на товарном рынке.

Приобретение товаров, работ и услуг для обеспечения общественных потребностей выступает одним из ключевых направлений деятельности государства. Экономические цели функционирования государства и механизмы их достижения должны определяться необходимостью удовлетворения общественных потребностей, аккумулирующих интересы населения страны, представляющего весь спектр участников национального рынка. В связи с этим устойчивость развития инновационной экономики в значительной мере зависима от оптимального сочетания общественных и частных интересов, определения необходимого соотношения между ролью государства и частной инициативой.

Государственные закупки как элемент экономической деятельности государства выполняют ряд функций, основными из которых являются воспроизводственная, аллокационная, стимулирующая, социальная и инновационная функция.

Воспроизводственная функция заключается в удовлетворении государственных нужд в товарах, работах, услугах для обеспечения стабильных воспроизводственных экономических связей с участием государства и для реализации присущих государству функций.

Аллокационная функция (allocation – размещение) выражается в организации размещения государственных заказов и осуществлении государственных закупок в целях достижения наибольшей эффективности использования бюджетных средств.

Стимулирующая функция связана с расширением государственных закупок как фактором роста совокупного спроса

для поддержки и стимулирования национальных производителей, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики.

Социальная функция направлена на содействие реализации социально-экономических задач государства, в том числе на повышение занятости населения, развитие малого бизнеса, вовлечение социально уязвимых групп населения в трудовой процесс.

В условиях резкого роста инновационной составляющей в стратегии развития экономики страны особую значимость приобретает *инновационная функция*, заключающаяся в формировании экономических предпосылок для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг). Реализация инновационной функции предполагает использование государственных контрактов как инструмента регулирования и стимулирования развития инновационной деятельности. Влияние закупок на процесс разработки и распространения новых технологий может осуществляться на основе развития рынка инновационной продукции посредством стимулирования спроса на эти продукты и технологии, а также через использование государственного рынка сбыта в качестве пробного для новых товаров и технологий.

В свою очередь, современные инновационные вызовы обуславливают наличие двух противоположных тенденций в развитии системы управления общественными закупками. С одной стороны, активное развитие информационных технологий создает условия для снижения транзакционных издержек при централизации ряда закупочных процедур (проведение электронных конкурсов, торгов, аукционов, и т.д.), позволяет экономить при закупках крупными оптовыми партиями, снижает издержки за счет совместного использования глобальных информационных и интеллектуальных ресурсов, высокопрофессионального кадрового потенциала. Централизация дает больше возможностей закупочным органам для проведения постоянного системного маркетингового

анализа, учета состояния и динамики рынков для разработки и реализации необходимой экономической и социальной политики²⁷.

С другой стороны, эффективность системы закупок в условиях инновационного обновления экономики зависит от учета специфики закупок инновационной продукции, потенциала многообразных связей и сетевых взаимодействий, возникающих в инновационной среде, что требует использования *гибких инструментов и методов управления, соответствующих децентрализации функций и развитию горизонтальных взаимосвязей, формирования соответствующего института контрактных соглашений*.

Контрактная система соглашений выступает важнейшим инструментом государственного предпринимательства (government entrepreneurship) и осуществления закупок для обеспечения общественных потребностей во всех странах с развитой инновационной экономикой. Именно через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с участниками рынка различных форм собственности. Данная система, в частности, предполагает конкурентную борьбу между соискателями государственных контрактов. Предмет конкуренции – государственные средства, направляемые на обеспечение общественных потребностей.

27. Современная зарубежная практика свидетельствует о том, что в последние годы наметилась тенденция к повышению уровня централизации закупок. Например, в Великобритании в 2000 г. было создано Министерство государственной торговли (OGC). В результате слияния закупочных услуг Закупочного агентства (ТВА), Центрального агентства компьютеров и коммуникаций (ССТА), Совета гражданской недвижимости (РАСЕ) и закупочных отделов Казначейства была создана компания OGC Buying Solutions. Целью этой организации является обеспечение государственных органов более чем 50 тыс. видов товаров и услуг. В ЕС, где крайне осторожно относились к процессу централизации закупок, рассматривая его как фактор монополизации и снижения конкуренции на рынке, принята Директива ЕС 2004/18, регламентирующая возможность создания центральных закупочных институтов. За последние десять лет созданы центральные закупочные организации во Франции (UGAP и Opashe), в Италии (Consip), в Финляндии (Hancel), в Дании (SKI), в Австрии (BBG) и др. Тенденция к централизации наблюдается также в Азии и Южной Америке. В Южной Корее работает централизованное закупочное агентство PPS, которое осуществляет порядка 30% государственных закупок. В ряде стран Латинской Америки (Мексика, Бразилия, Чили) действуют централизованные системы электронных закупок.

Следует отметить, что в связи с существующей тенденцией к доминированию высокотехнологичной информационной модели экономики 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»²⁸. Деятельность экономических субъектов рынка рассматривается сквозь призму взаимовыгодных *контрактных отношений*, в рамках так называемой контрактной (договорной) парадигмы. Контрактная парадигма может реализовываться как извне, через институциональную среду (выбор правил игры: социальных, правовых и политических), так и через отношения, лежащие в основе организаций, т.е. изнутри²⁹. Соответственно, организация и управление рассматривается рядом ученых данного направления как сплетение контрактов, поэтому для таких авторов экономические теории контракта и теории организации тесно связаны.

Представитель новой институциональной теории Нобелевский лауреат О. Уильямсон большую часть экономических отношений (фактически все отношения, которые не являются свободно-рыночными) считает контрактными. Субъекты экономических отношений заменяют обычную рыночную сделку купли-продажи на свободном рынке более сложной формой экономической организации – контрактацией для достижения большей эффективности. О. Уильямсон показал, что такие ранее считавшиеся разноплановыми феномены, как вертикальная интеграция, способы организации работы, современная корпорация, корпоративное управление, государственное регулирование имеют схожую кон-

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

29. При этом теория агентов (взаимоотношения «принципал – агент») приоритетное внимание уделяет побудительным мотивам (предпосылкам) контрактов (*ex ante*), а теория транзакционных издержек – реализованным соглашениям (*ex post*), порождающим различные управленческие структуры. См.: *Уильямсон О.И.* Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 69–70.

трактную природу и потому доступны для анализа на основе единой концепции транзакционных издержек³⁰.

В свою очередь, формирующиеся контрактные системы управления позволяют обеспечивать большую эффективность хозяйствующего субъекта, представляя собой интеграцию рыночных и нерыночных начал организации экономической деятельности, получающие свое материальное воплощение в юридическом документе (соглашении), который регулирует экономические отношения. 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.

Так, Федеральная контрактная система США (наряду с государственным бюджетом и налоговой системой) выступает важнейшим механизмом государственного регулирования и стимулирования инновационной деятельности. Благодаря многообразию использования различных форм контрактных соглашений государство имеет возможность не только стимулировать инновационную деятельность отдельных участников, но и создавать различные формы кооперации для реализации крупных научно-технических программ.

Таким образом, формирование новой инновационной экономики в России предполагает развитие института контрактных отношений для построения современной модели взаимоотношений государства, бизнеса и общества. В свою очередь, повышение качества управления экономикой требует, с одной стороны, переориентации государственного управления на более гибкие контрактные механизмы регулирования, с другой — повышения эффективности деятельности государства как субъекта контрактных отношений.

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

В русле данной контрактной идеологии лежит и задача развития контрактной экономики закупок, создания *контрактной системы управления* государственными и муниципальными закупками в соответствии с принятым Федеральным законом от 05 апреля 2013 г. № 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 нашей стране государство выступает крупнейшим потребителем на рынке товаров, работ, услуг. Общий объем бюджетных средств, израсходованных на закупку товаров, работ, услуг органами власти различных уровней в 2013 г. составил более 8,4 трлн руб., еще более 8 трлн руб.³¹ составляет объем закупок государственных корпораций, естественных монополий, компаний с государственным участием. Т.е., около 22% ВВП нашей страны перераспределяется через систему контрактации на рынке государственных закупок и закупок корпоративного сектора.

Создание контрактной системы в России представляет собой попытку обновления и адаптации системы организации и управления государственными и муниципальными закупками к современным глобальным инновационным вызовам, стоящим перед нашей страной. В связи с чрезвычайной актуальностью институциональные проблемы развития системы закупок 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

31. Чемерисов М.В. Контрактная система, электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/main>. 5.10.2014.

общественных нужд? В первую очередь надо определиться с сущностью и ролью института закупок, его взаимодействием 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». Мы разделяем мнение ряда экспертов, что на начальном этапе 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»³².

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

32. Международный опыт в реформе системы закупок: уроки для России, М.: СП РФ, 2012, С. 34.

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 услуг³³.

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. 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.

Таким образом, на рынке государственных (общественных) закупок наряду с государством (заказчиком) и подрядчиком (исполнителем) государственных контрактов должен появиться третий равноправный субъект — общество как конечный потребитель товаров, работ, услуг, обладающий всей полнотой функций, в том числе контроля, за экономичностью и результативностью расходов.

Новый концептуальный подход к пониманию социально-экономической роли закупок требует отказа от краткосрочного и сиюминутного мышления, определения целей и задач долгосрочной стратегии развития сферы обществен-

33. *Смотрицкая И., Черных С.* От государственного заказа к общественным закупкам // *Общество и экономика.* 2012. № 9. С. 54–55.

ных закупок, разработки механизмов ее реализации. Под стратегией мы понимаем траекторию изменения института закупок и экономической политики, соединяющую текущее состояние с желательным. В конечном итоге это траектория динамики макро-, микро- и мезоэкономических, а также социальных индикаторов в бюджетной сфере.

Исходным пунктом разработки стратегии является оценка состояния и ключевых проблем реформирования системы государственных и муниципальных закупок. В свою очередь, основные перспективы и стратегический потенциал развития государственной контрактной системы будут определяться степенью реализации базовых институциональных принципов ее формирования, повышением качества управления закупками, инновационной активностью и эффективностью закупок.

2. Состояние и тенденции реформирования рынка государственных и муниципальных закупок

Исследование состояния рынков является одним из важнейших направлений современной экономической науки. В то же время, по замечанию известного экономиста, представителя современной институциональной теории Джеффри Ходжсона, в «экономической литературе не так легко найти определение рынка, а аналитическое рассмотрение институциональных концепций, связанных с рынком, вообще встречается крайне редко. Зато налицо обилие математических моделей рыночных феноменов и обширная теоретическая литература, посвященная определяющим факторам состояний рыночного равновесия. И все же стоит нам задать вопрос, «что такое рынок?», как от нас стараются побыстрее отделаться»³⁴.

34. Джеффри Ходжсон. Экономическая теория и институты. М.: Дело, 2003. С. 253.

Задаче развернутого изучения рынка посвятил свои исследования Альфред Маршалл, развивая определения, данные рынку Огюстеном Курно и Уильямом Джевонсоном³⁵. Курно описывает рынок как «всякий район, где сношения покупателей и продавцов друг с другом столь свободны, что цены на одни и те же товары имеют тенденцию легко и быстро выравниваться» (Cournot, 1897). По Джевонсу, рынок означает «всякую группу лиц, вступающих в тесные деловые отношения и заключающих крупные сделки по поводу любого товара» (Jevons, 1871)³⁶. Людвиг фон Мизес в книге «Человеческая деятельность» дает более развернутое определение рынка как общественной системы разделения труда в условиях частной собственности на средства производства, характеризуя его как «процесс, приводимый в движение взаимодействием множества индивидов, сотрудничающих в условиях разделения труда» (Mises, 1949, p. 258)³⁷.

В то же время, как указывает Скотт Мосс, рынок предполагает и процесс обмена товаров и услуг, который связан «с коммуникациями и средствами сообщения между продавцами и покупателями благ, являющихся предметами торговли» (Moss, 1981). То есть процесс обмена обязательно включает установление и доведение информации о ценах, информирование поставщиков о спросе на продукцию и потребителей о наличии товара, транспортировку товаров³⁸.

Однако все эти определения не учитывают зависимость обмена от правовых, политических, социальных и других структур, играющих ключевую роль во всех рыночных системах. В соответствии с институциональной теорией дефиниция рынка должна быть связана с широким набором институтов, которые имеют отношение не только к таким правовым вопросам, как установление прав собственности и судебнo-арбитражные процедуры по поводу контрактов, но

35. См.: Маршалл А. Принципы экономической науки. М., 1993. Т. II, книга V, гл. I.

36. Там же. С. 6.

37. Мизес Л. Человеческая деятельность. М. 2000. С. 243.

38. Moss S. An Economic Theory of Business Strategy: An Essay in Dynamics Without Equilibrium, Oxford, 1981.

и к транспортировке и распространению необходимой для функционирования рынка информации³⁹.

Применительно к нашему исследованию мы будем рассматривать рынок как набор институтов, в рамках которых регулярно происходит закупка товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, причем данные институты должны способствовать этим актам обмена (купли-продажи). Данный методологический подход предполагает, что рыночный обмен включает контрактные отношения и смену прав собственности, а рынок состоит из механизмов, призванных придавать деятельности по обеспечению государственных закупок структуру, организацию и легитимность. Одни институты, имеющие отношение к государственным закупкам, например нормативно-правовая система и сложившиеся нормы поведения, которыми руководствуются в процессе закупок и заключения контрактов, существовали даже когда организованных рынков не было. Другие связаны со спецификой развития рынка и с необходимостью координации большого количества организованных обменов.

Экономическая наука рассматривает различные функции рынка, важнейшие из которых заключаются в размещении (аллокации) ресурсов и формировании пропорций, соответствующих общественным потребностям на данном этапе развития экономики. С помощью механизмов рынка происходит перелив денежных, трудовых, инвестиционных и иных ресурсов в соответствии с меняющимися общественными потребностями. По своему профилю рынки подразделяются на рынки товаров и услуг и рынки факторов производства: труда, капиталов, земли⁴⁰. В свою очередь, в зависимости от специфики товара можно сегментировать рынок по различным видам, например товарный рынок, рынок труда, финансовый рынок и т.д.

Объектом товарного рынка является продукция в вещной форме, плоды творческой, интеллектуальной деятель-

39. См.: Джеффри Ходжсон. Экономическая теория и институты. М.: Дело, 2003. Раздел 8.

ности, а также многообразные работы и услуги. В объекты товарного рынка включаются природные ресурсы, например нефть, уголь и т.д.

В дальнейшем при анализе рынка государственных закупок мы будем рассматривать главным образом товарный рынок.

Субъектами рынка выступают основные его участники: продавцы и покупатели. В зависимости от доминирующих субъектов (покупателей и продавцов) рынок можно условно разделить на рынок частного предпринимательства и государственный рынок, отличительная особенность которого состоит в том, что государство является монопольным субъектом рынка — единственным потребителем и, соответственно, покупателем товаров, работ, услуг на рынке. То есть на государственном рынке происходит «государственная закупка» для нужд общественного потребления. Следует отметить, что ряд экономистов в понятие «государственный рынок» наряду с рынком государственных закупок включают и рынок продажи имущества государства. То есть «государственный рынок» — это рынок государственных закупок и продаж⁴¹.

В свою очередь, профессор В.А. Федорович дает следующее определение «государственного рынка», которое и получило сейчас наибольшее распространение в экономической литературе. «Государственный рынок товаров и услуг (government market for goods and services) — это государственный хозяйственный механизм размещения, управления и выполнения федеральных (государственных) заказов на поставки товаров и услуг правительству для нужд государственного потребления»⁴². В целом соглашаясь с этим определением, следует добавить, что государственная закупка, являясь заключительной стадией реализации государственного

40. Экономический словарь / Под ред. А.И. Архипова. М., 2001. С. 487.

41. См.: Управление государственными закупками в Санкт-Петербурге / Под ред. В.В. Бланка, Ю.П. Панибратова. СПб., СПбГАСУ. 2004. С. 7.

42. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика, М.: Наука, 2002. С. 889.

заказа, характеризует суть рыночного обмена, что позволяет говорить именно о *рынке государственных закупок* как объекте анализа в данной работе.

В настоящее время рынок государственных и муниципальных закупок является одним из самых проблемных секторов российской экономики. Так, по результатам проверок Счетной палаты, было установлено, что большинство особо крупных государственных контрактов на сумму более 1 млрд руб. заключается и реализуется с нарушениями заказчиками норм Бюджетного и Гражданского кодексов, законодательства в сфере размещения заказов и защиты конкуренции. При этом количество особо крупных контрактов имеет тенденцию к росту, а ценовой порог привлекаемых в такие контракты бюджетных средств повышается, стоимость отдельных контрактов достигает 44 млрд руб.⁴³, а на их финансирование выделяется более 21% всех средств федерального бюджета, направленных на закупки. Особо крупные контракты оказывают стратегическое влияние на развитие таких отраслей, как дорожное строительство, судостроение, авиационная промышленность, космическая отрасль, и в целом военно-промышленный комплекс, и, по сути, представляют собой «сгусток бюджетной энергии»⁴⁴.

При этом более 70% контрактов (в количественном и стоимостном выражении) размещается вне конкурентных процедур через заключение контракта с единственным поставщиком, по оценке экспертов Счетной палаты, в некоторых из них на 1 млрд руб. стоимости «финансовый навес» доходил до 200 млн руб. (избыточные и недостаточно обоснованные расходы), т.е. имеется серьезный потенциал для повышения эффективности закупок без снижения качества и общего объема закупаемых товаров, работ, услуг⁴⁵.

43. Контрактная система: самая сложная реформа // Бизнес России. № 10 (152), октябрь 2013. С. 27.

44. Анчишкина О.В. Контракты – сгусток бюджетной энергии // Бизнес России. № 10 (152), октябрь 2013. С. 41.

45. Там же. С. 41.

Административно рынок государственных закупок состоит из трех уровней: федерального, регионального, муниципального. По характеру организационно-управленческой структуры выделяют два основных сектора: *открытый* (гражданский) и *«особый»*. Например, в США к гражданскому сектору государственного рынка принято относить традиционные отрасли производства, которые поставляют промышленные, стандартные товары, сырье, материалы и услуги. Этот сектор обслуживает государственный спрос на товары гражданского назначения, т.е. обеспечивает государственное гражданское потребление, нужды гражданских министерств и ведомств.

«*Особый*» — это военный и научно-технический сектор государственного рынка, охватывающий товары наукоемких отраслей американской экономики, поставляющих федеральному правительству для военных целей различные виды техники и новейшие технологии, средства связи и т.д. Следует отметить, что во всех странах с развитой рыночной экономикой «особый» сектор государственного рынка имеет закрытые сегменты. Так, в ЕС большая часть оборонного заказа не подпадает под общие правила государственных закупок. Для обеспечения оборонных интересов в странах, входящих в ЕС, действует специальное национальное законодательство, регламентирующее размещение и реализацию государственного оборонного заказа.

В российской экономике в 2013 г. государство (в лице уполномоченных органов на всех уровнях исполнительной власти) заключило 3,8 млн контрактов, объем контрактации на *открытом рынке* превысил 6 трлн руб., количество зарегистрированных заказчиков (органов государственной власти, местного самоуправления и бюджетополучателей) составило более 240 тыс. организаций. Наибольший процент контрактов (по цене контрактов) был заключен на федеральном уровне (40%), соответственно на уровне субъектов РФ — 39%, и на муниципальном уровне — 21%⁴⁶.

46. <http://zakupki.gov.ru>.

На основании анализа данных о распределении цены заключенных контрактов по группам закупаемой номенклатуры (табл. 1) можно выделить следующие ключевые отрасли, которые формируют значительную часть государственных и муниципальных закупок: строительство; транспортная инфраструктура; здравоохранение (закупка медицинской аппаратуры, услуги по ее эксплуатации, услуги в области здравоохранения); жилищно-коммунальное хозяйство.

Таблица 1. Государственные закупки в разрезе номенклатуры в 2013 г. (по группам в процентах)

Номенклатура	%
Работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, автомобильных дорог общего пользования	27,64
Услуги по разработке проектной документации и инженерные услуги в области архитектуры, гражданского и промышленного строительства	4,40
Пар и вода, и услуги по распределению пара и воды	2,93
Электроэнергия и услуги по распределению электроэнергии	2,49
Аппаратура медицинская, а также услуги по ее производству и ремонту	2,38
Жилищно-коммунальные услуги	1,53
Интеллектуальная и материальная продукция, услуги по исследованиям и разработкам, нефинансовые нематериальные активы в области естественных и технических наук	1,39
Услуги, связанные с недвижимым имуществом	1,04
Услуги в области здравоохранения	0,80
Услуги транспорта	0,85
Иное	54,55

Особого внимания заслуживает позиция «Интеллектуальная и материальная продукция, услуги по исследованиям и разработкам, нефинансовые нематериальные активы в области естественных и технических наук». Доля заключенных контрактов по данной группе закупаемой номенклатуры за последние три года снизилась в 4,2 раза, если в 2011 г. она составляла 5,91% , то в 2013 г. – 1,39%.

Более половины контрактов (по цене контрактов) было заключено в конкурентной среде – на электронных аукционах. В то же время 21% контрактов (табл. 2) было размещено

вне конкурентных процедур через заключение контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком).

Таблица 2. Заключение контрактов по способам определения поставщика (размещение заказа) в 2013 г.

Способы закупки	%
Электронный аукцион	58,33
Закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)	21,16
Открытый конкурс	17,54
Запрос котировок	2,89
Иные способы	0,08

Что касается закрытого сектора в российской экономике, он регулируется специальным законодательством, в том числе Федеральным законом от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе». В современных экономических условиях государственный оборонный заказ должен стать инструментом активизации инновационных процессов в ОПК и роста гражданского высокотехнологичного сектора российской экономики. Как отмечает Д. Рогозин, «новая программа вооружений должна быть абсолютно отличной от нынешней, по которой мы работаем три года, — она должна быть инновационной»⁴⁷. Реализация данной программы возможна лишь на качественно иной — высокотехнологичной производственной базе. Средства на модернизацию основных фондов предприятий ОПК будут выделяться преимущественно в рамках Федеральной целевой программы «Развитие оборонно-промышленного комплекса до 2020 г.». За последние месяцы 2013 г. в рамках данной программы проведено техническое перевооружение, реконструкция части производственной, экспериментальной и технологической базы на более чем 400 предприятиях, это объекты капитального строительства, предприятия оборонных отраслей промышленности. В целом в соответствии с Государственной программой вооружений на 2011–2020 гг.,

47. Рогозин Д. Выступление в Государственной думе. Бюллетень № 133 (1371). 2013 г.

утвержденной Д. Медведевым в декабре 2010 г., расходы на закупку вооружений и военной техники составят более 19 трлн руб., еще 3 трлн руб. – на переоснащение оборонной промышленности. Объем гособоронзаказа планировался на 2013 г. в размере 2,236 трлн руб., на 2014 г. – в 2,635 трлн руб, из которых примерно 60% – на закупку вооружений, а в 2014 г. – 1,5 трлн руб.⁴⁸

В то же время определенная номенклатура товаров, работ, услуг закупается на принципах и в соответствии с законодательством открытого сектора рынка. В табл. 3 представлены данные по объему гособоронзаказа, размещаемого Федеральным агентством по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка)⁴⁹.

Таблица 3. Динамика объема гособоронзаказа, размещенного Рособоронпоставкой.

Государственный оборонный заказ 2011–2013 гг.	ГОЗ-2011		ГОЗ-2012		ГОЗ-2013	
	Кол-во лотов	Сумма, млрд руб.	Кол-во лотов	Сумма, млрд руб.	Кол-во лотов	Сумма, млрд руб.
Объявлено торгов	185	12,7	807	75,1	1686	427,4
Заключено контрактов	134	11,8	669	68,8	1376	379,2
Достигнута экономия		0,35		0,71		5,36

Источник: выступление М. Иванова на Первой Всероссийской конференции «Закупки в оборонно-промышленном комплексе». Москва, 2013.

Задача повысить эффективность закупок для нужд обороны и безопасности государства стала основной причиной создания этого Федерального агентства, играющего роль своеобразного интегратора интересов госзаказчиков и предприятий ОПК, выполняющего функции централизации закупок определенной номенклатуры для нужд обороны и безопасности государства.

48. Три года в запасе // Ведомости от 2.07.2012. № 120 (3134).

49. Рособоронпоставка является единым уполномоченным органом по размещению государственного оборонного заказа для нужд таких федеральных органов исполнительной власти, как Минобороны, МВД, МЧС, ФСБ и др.

На современном этапе в российской экономике можно выделить три ключевых направления в реализации глобальной реформы в сфере закупок товаров, работ, услуг: создание контрактной системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд; формирование системы государственного оборонного заказа; регламентация закупок субъектов государственного сектора экономики.

Институциональной основой реформы являются соответствующие федеральные законы, устанавливающие принципы организации и управления контрактными отношениями:

- в сфере размещения и реализации государственного и муниципального заказа (Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);
- оборонного заказа (Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»);
- в сфере закупок хозяйствующих субъектов государственного сектора экономики (Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»). Действие закона № 223-ФЗ распространяется на следующие организации: государственные корпорации и государственные компании; субъекты естественных монополий; организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения; государственные и муниципальные унитарные предприятия; автономные учреждения; хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия РФ, субъекта РФ или муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов; дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит всем указанным выше юридическим лицам.

С начала текущего года начал действовать Экспертный совет по развитию контрактных отношений при Минэкономразвития РФ. В перспективе, как отмечает представитель министерства, «мы видим возможность создания единой контрактной системы в Российской Федерации, регулирующей сферу государственных и муниципальных закупок, сферу закупок организаций государственного сектора экономики, сферу государственно-частного партнерства, концессионных соглашений»⁵⁰.

Приоритетной темой исследования в рамках данной монографии является комплекс проблем, связанных с созданием контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, выступающей основой, каркасом для развития нового контрактного института в России.

3. Формирование новой модели управления закупками: государственная контрактная система

В настоящее время в мировой практике широко используется система оценки качества государственного управления, разработанная Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая 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 прове-

50. Черемисов М.В. Развитие контрактной системы. Электронный ресурс, режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect>.

дении административной реформы, разработке стратегии развития РФ на период до 2020, реформировании системы государственных закупок. Основными универсальными показателями качества 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. Как мы уже отмечали, с 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон 44-ФЗ).

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 внебюджетными 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 44-ФЗ* в систему организации и регулирования государственных и муниципальных закупок (ключевые нововведения Закона о КС представлены в Приложении 1), позволяет сделать вывод о формировании институциональных основ для перехода к новому качеству управления закупками.

В отличие от Федерального закона № 94-ФЗ⁵¹ (до 1 января 2014 г. основного нормативного регулятора в данной сфере) новый закон включает совокупность норм и правил, регулирующих государственную закупку как *единый цикл, состоящий из следующих ключевых 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 кон-

51. 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).

трактов; 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, 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 системы* государственных закупок (ЕИС). 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 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 44-ФЗ 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. В свою очередь, на федеральном уровне идет процесс формирования образовательных программ и типовых кейсов заключения контрактов, размещаемых на специализированных сайтах в Интернете.

Одной из ключевых новаций выступает *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 статьи 22 Закона 44-ФЗ) 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 использованием бюджетных средств.

Организационные и управленческие новации, предусмотренные Законом 44-ФЗ, 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 теперь 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 44-ФЗ регламентирована существующая тенденция к *централизации ряда функций* для снижения издержек процесса 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, отсутствии 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.

Закон 44-ФЗ формирует институциональные условия для формирования нового алгоритма взаимодействия между государственными заказчиками и поставщиками. Нормативно закреплена (статья 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 исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях ненадлежащего исполнения заказчи-

ком 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. По планам правительства, к 2018 г. доля субъектов малого предпринимательства в реализации госзаказа должна достигнуть 25%. В настоящее время, по экспертным оценкам, малый и средний бизнес напрямую (без учета субподряда) выполняет от 5 до 15% государственных заказов и заказов госкомпаний. Однако представляется целесообразным не вводить квоту малых предприятий, а создавать условия для стимулирования работающих с ними заказчиков. Как показывает практический опыт закупок, при введении жестких требований подрядчики идут на фиктивную организацию небольших фирм.

При этом заказчики будут *обязаны* предоставлять ценовую преференцию 15% учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, что ранее делалось крайне редко.

Введены преференции (15% в отношении цены контракта) при размещении государственного заказа и для производителей из России, а также стран Таможенного союза. Соответствующий нормативный документ⁵² содержит перечень товаров, в отношении которых установлены данные преференции. Новым документом преференции предусмотрены не только для ранее сформированного перечня отраслей (производителей лекарственных препаратов, ряда продуктов питания: мясо, колбасные изделия, сливочные масла и др.), продукции легкой промышленности, различного оборудова-

52. Приказ Минэкономразвития «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (от 8.05.2014).

ния, но и для поставщиков продукции медицинских изделий, металлопродукции и продукции тяжелого машиностроения. Включение в перечень сельскохозяйственной и рыбной продукции направлено на стимулирование спроса и повышение конкурентоспособности наиболее уязвимых отраслей агропромышленного комплекса.

Таким образом, Закон 44-ФЗ сделал значительные подвижки для повышения роли государственного контракта как инструмента регулирования социально-экономического развития. Однако для эффективной реализации данных предпочтений необходима разработка и внедрение соответствующих механизмов на основе использования существующего практического опыта, в том числе частных рыночных структур⁵³.

Одним из основополагающих принципов деятельности контрактной системы (КС) является *формирование института общественного контроля*, важнейшей функцией которого станет обязательное общественное обсуждение формата и стартовой цены государственной закупки.

53. 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 особенностей закупаемой 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.

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

Концепция развития общественного контроля в рамках КС предполагает размещения в ЕИС планов и графиков закупок, подлежащих обязательному общественному обсуждению. Обсуждение может происходить посредством проведения общественных слушаний (очное обсуждение) и в системе ЕИС (на федеральном и региональном уровне информационной системы в сфере закупок).

В настоящее время миллиардные сделки с государством заключают одни и те же поставщики. По данным Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ)⁵⁴, почти 40% крупнейших сделок по госзакупкам на суммы более 1 млрд руб. проходят с нарушением свободного доступа к госзаказам. Большая часть нарушений (27% заказов) связана с неправильным размещением документации, которую публикуют не полностью или с опозданием. Это ограничивает

54. Режим доступа: <http://www.naiz.org>.

доступ независимых компаний к крупнейшим госконтрактам, а победителем становится свой поставщик».

Качественная общественная экспертиза позволяет увеличить долю конкурентных закупок и их эффективность. Так, в 2013 г. благодаря экспертизе НАИЗ заказчики отменил 5 процедур с некорректной документацией, а благодаря корректировке документации была снижена цена контрактов на 1,5 млрд руб.

По сути, Законом 44-ФЗ 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 (Приложение 1) базируются на результатах широкого общественного профессионального обсуждения проекта Закона и соответствуют мировой практике.

По оценке Минэкономразвития⁵⁵, полноценная реализация Закона о КС позволит резко сократить уровень коррупции в сфере закупок. Так, в Москве, которая фактически внедрила контрактную систему государственных и муниципальных закупок, в рамках пилотного проекта удалось сэкономить на закупках около 250 млрд руб.⁵⁶

В то же время 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

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

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

обеспечить согласованность и эффективность деятельности ключевых субъектов контрактной системы. У нас же в ходе формирования КС вновь может проявиться конфликт интересов, связанный с возникающими разногласиями заинтересованных ведомств (Минфин, Минэкономразвития, ФАС) в определении правовой, практической и контрольной 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. Однако ФАС последовательно выступал 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 консультативная⁵⁷.

57. Варламов А.В., Улянов 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.

По оценке ряда экспертов, активное отстаивание ФАС таких идей Закона 94-ФЗ, как отказ от предквалификации, приоритетность электронного аукциона, закрепление норм прямого действия⁵⁸, нанесло значительный ущерб системе государственных закупок в России. Абсолютизируя проблему коррупции, Закон 94-ФЗ оставил за рамками цель осуществления закупок. 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. Передача функций *контроля в сфере размещения государственного заказа специализированному агентству, отвечающему за весь цикл закупки*, содействовало бы повышению эффективности деятельности контрактной системы.

Существенным ограничением для развития контрактной системы на современном этапе является недостаточный уровень профессионализма, отсутствие необходимых компетенций для выполнения предусмотренных функций специалистами контрактных структур управления, контрактными офицерами. 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. По оценке итальянских экспертов, потери от коррупции в сфере закупок у них составляют 20%, а от непрофессионализма – 80%. Материалы Счетной палаты РФ свидетельствуют, что у нас глупость заказчиков зачастую обходится намного дороже коррупции⁵⁹. В

58. Согласно оценке Всемирного банка одним из главных недостатков 94-ФЗ являлось то, что он – закон прямого действия, который жестко регулировал все аспекты размещения заказов, что мало осуществимо в условиях постоянно меняющейся ситуации на рынке, особенно в сегменте инновационной продукции.

59. Московские новости. 5 июля 2012.

этой связи одной из ключевых задач развития КС является организация разноуровневой системы профессиональной подготовки кадров.

Обобщая все вышеизложенное, можно сделать вывод, что успех реализации новой системы управления закупками будет зависеть от того, в какой форме будут приняты нормативные акты, связанные с реализацией Закона 44-ФЗ. Принятый базовый закон в большей степени представляет собой «протокол о намерениях» – необходима активная и масштабная работа по созданию *институциональных условий для реализации законодательных новаций*. Как показывает анализ результатов исследований специалистов ОЭСР, дружелюбное (простое, понятное и методически обеспеченное) национальное законодательство является ключевым драйвером развития и повышения эффективности государственных закупок (Приложение 2).

В соответствии с 9 статьей Конвенции ООН «О противодействии коррупции» для снижения коррупционных рисков должна быть развита правовая среда, но при сохранении *простоты правового регулирования*. В этой связи объемность и сложность принятого Закона 44-ФЗ может выступать сдерживающим фактором развития контрактной деятельности, особенно на муниципальном уровне. Представляется целесообразным использовать дифференцированный подход для совершенствования управления закупками в рамках контрактной системы: закупки малых и средних объемов (до 1 млн руб.) максимально упростить, а закупки свыше 1 млн руб. проводить в соответствии с Законом 44-ФЗ.

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.);
- создание полноценной нормативно-правовой и методической основы для обоснования и планирования заку-

пок, в том числе на межотраслевом и межрегиональном уровне;

- формирование соответствующей организационной структуры;

- создание системы профессиональной подготовки кадров;

- регламентации развития института государственных и муниципальных контрактов, введение дифференцированных типов контрактов для обеспечения эффективности сотрудничества государства и частного бизнеса.

Создание системы качественного и эффективного обеспечения общественных нужд представляется чрезвычайно важной задачей, вместе с тем хотелось бы подчеркнуть, что новое качество системы государственных и муниципальных закупок должно обеспечивать и реализацию функций государственного регулирования в ходе модернизации и инновационного обновления российской экономики. В современных условиях государство выступает как крупнейший заказчик и потребитель продукции целого ряда отраслей, что позволяет превращать государственный спрос и государственный контракт в мощный инструмент регулирования экономики, оказывающий влияние на ее динамику и структуру, для достижения стратегических целей развития страны.

Глава

III

Развитие элементов
государственной
контрактной
системы:
государственный
контракт

1. Сущность и содержание института государственного контракта в государственной контрактной системе

Государственный контракт является одним из основных институтов государственной контрактной системы. В конечном счете сами государственные закупки осуществляются и разворачиваются в форме планирования, размещения, заключения и исполнения контрактов, а также мониторинга, контроля и аудита процессов контрактации и их результатов.

Конструкция контракта отличается следующими характеристиками: устойчивостью, гибкостью, она действенная и политически нейтральная, в первую очередь потому, что контракт – биполярен. Согласно конструкции контракта интерес одной из сторон контракта удовлетворяется лишь посредством реализации интереса другой стороны контракта. Государственный контракт не может быть выполнен, а предмет контракта получен заказчиком, т.е. государством, иначе, как совпадая по предмету, а также по ценовым, технологическим, пространственным и иным параметрам с параметрами деятельности отдельных от такого заказчика (от государства) субъектов хозяйствования (бизнеса). Обмены активами в рамках государственной контрактной системы основываются на общих для контрактных отношений принципах изначальной свободы и согласования интересов. В конечном счете в постро-

ении условий контракта можно увидеть хорошо известную в политологии категорию общественного договора⁶⁰.

При контрактации обе стороны контракта располагают лишь относительными правами, в том числе относительными правами собственности. Притязания сторон контракта действительны только в отношении друг друга, существуют в пределах принятых ими обязательств и не распространяются на иные лица и объекты⁶¹.

Свобода контракта, в установленных системой права пределах, включает в себе частную автономию и проистекающую из такой автономии децентрализацию и либерализацию экономических решений.

Требуемой предпосылкой к тому, чтобы контракт состоялся, является такое внеэкономическое явление, как доверие сторон контракта друг к другу⁶². Партнерство и сотрудничество оказываются необходимыми для заключения и исполнения контракта. При недостатке таких, казалось бы, психологических, аспектов информационная асимметрия на несовершенных рынках (имеющие место скрытые знания, компетенции и действия сторон контракта по отношению друг к другу) воспринимается агентом (поставщиком, подрядчиком, исполнителем) и принципалом (заказчиком) как непреодолимые барьеры для планирования, размещения и заключения контракта, а также принятия контрактных результатов⁶³.

60. В частности, Гражданский кодекс РФ в своих нормах исходит из права сторон контракта и возможности суда придерживаться в установленных случаях обычаев делового оборота. Кроме того, свобода договора и ее пределы определяются через добровольное соглашение сторон быть управляемыми и придерживаться набора правил, по которым ими управляют.

61. Л.В. Земцова использует следующее определение контракта: «Контракт есть соглашение об обмене относительными правами собственности, имеющее, как правило, юридические последствия». Земцова Л.В. Институциональная экономика: Учебное пособие. Томск: Эль Контент. 2012. С. 103.

62. В современной экономической теории выделяются (в отношении контрактных отношений) следующие типы доверия: к договору (contractual trust), к компетенции (competence trust), к доброй воле (goodwill trust).

63. Информационные перекосы и недоверие, ожидание оппортунистического поведения от второй стороны способствуют поиску дополнительных инструментов, в качестве которых Закон 44-ФЗ предлагает добровольную и обязательную экспертизу.

Контракт — один из наиболее универсальных гражданско-правовых инструментов, при помощи которого современные государства проводят политику и исполняют проекты во всех отраслях экономики и сферах общественной жизни.

Вне зависимости от того, достигает ли развитие сферы публичных закупок уровня государственных контрактных систем или остается в более узких рамках размещения заказов, практически во всех организационно-правовых условиях государственный контракт определяет параметры обмена и предопределяет качество социально-экономических эффектов. Практический опыт показывает, что сильный институт государственного контракта обеспечивает управляемость сферы государственных закупок.

В этой связи на современном этапе все больший вес приобретает теория контрактной экономики⁶⁴, которая помогает не только объяснить имевшие место экономические явления, но также разработать алгоритмы и нормативные правовые формы для будущего функционирования экономических институтов.

Проблемы контрактной экономики, поднимающиеся в работах О. Уильямсона, Дж. Бьюкенена, Г. Таллока, Г. Бреннана, до недавнего времени оставались на периферии внимания отечественной экономической теории⁶⁵. Преимущественное внимание исследователей было направлено на изучение особенностей размещения государственного заказа и влияния процедур торгов на цену контракта, уровень конкуренции, качество обеспечения государственных нужд и на другие экономические и социальные параме-

64. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Серия «Лауреаты Нобелевской премии по экономике». М., 1997; Williamson O.E. The Economic Institutions of Capitalism. N.Y.: The Free Press, 1985; Buchanan J.M. The Constitution of Economic Policy // American Economic Review. 1987. Vol. 77; Buchanan J.M., Tullock G. The Calculus of Consent Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor University of Michigan Press, 1962; Brennan G, Buchanan J. The Reason of Rules. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1985.

65. Вопросы государственных закупок также отражены в работах А. Алчиан, С. Арроусмит, Г. Демсец, А. Девис, Дж. Гелбрейт, М. Линдерс, А. Маршалл, Р. Масгрейв, Л. Мизес, С. Мосс, В. Нордхаус, Д. Норт, П. Самуэльсон, Дж. Стиглиц, Дж. Ходжсон, Х.Е. Фирон и др.

тры⁶⁶. Однако прорывной потенциал новой парадигмы был оценен рядом российских ученых⁶⁷.

Между тем обладающая достаточной новизной принципов и стратегическим потенциалом теория контрактной экономики способна раскрыть экономические закономерности и создать предпосылки для повышения управляемости закупочных процессов. Предположение далеко не случайно, оно исходит из объективных условий развития общественной хозяйственной жизни. Наблюдаемая экономика – это экономика транзакций и транзакционных издержек⁶⁸. В современном мире практически не осталось места для простых сделок. Растущая специфичность активов сокращает контрактное пространство, на котором могут реализовываться полные, явные, разовые, обеспечиваемые государством, т.е. классические, контракты. Происходящие вокруг нас закупочные события не укладываются в рамки моментального, не требующего затрат, информационно достаточного обмена между не зависимым друг от друга агентом и принципалом. Подобных действий немного, и они не более весомы, чем для жителей крупных городов и мегаполисов случайные покупки на «колхозных рынках», «ярмарках выходного дня» и им подобных площадках. Неполнота кон-

66. К фундаментальным исследованиям этих проблем относятся: Яковлев А.А., Кузнецова И.В., Шамрин А.Т., Юдкевич М.М., Якобсон А.И., Аллилуева О.Г. Система госзакупок: на пути к новому качеству. М.: Изд. дом ГУВШЭ, 2010. С. 43; др. С преувеличенным акцентом на процессы размещения заказа и способы выбора поставщиков велась и продолжают осуществляться эмпирические исследования, что явно не соответствует масштабу такого анализируемого экономического явления, как государственная контрактная система и ее институты.

67. См.: *Смотрницкая И.И.* Экономика государственных закупок. М.: ИЭ РАН, 2008; *Смотрницкая И., Черных С.* Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов // Вопросы экономики, 2008. № 8; *Смотрницкая И.И.* Развитие рынка государственных заказов: проблемы и перспективы // Вестник Института экономики РАН. 2007. № 3; *Смотрницкая И.И.* Развитие рынка государственных заказов: институты и механизмы / Научный доклад / М.: ИЭ РАН, 2007; *Радыгин А., Энтов Р.* Инфорсмент прав собственности и контрактных обязательств // Вопросы экономики. 2003. N 5; *Радыгин А., Энтов Р.* Рыночная дисциплина и контракты: теория, эмпирический анализ, право; *Федорович В., Патрон А., Заварухин В.* США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука, 2010 и 2002; *Федорович В., Патрон А.* США: государство и экономика. М.: Международные отношения, 2005.

68. Основы теоретического осмысления этого аспекта заложены в работах: *Коуз Р.* Фирма, рынок и право. М., 1993; *Уильямсоном О.* Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат. 1996.

тракта понимается исследователями как общее свойство даже простых сделок⁶⁹.

Деньги переходят в товар, а товар — в деньги очень непросто, продираясь сквозь существенные, в том числе общественные, барьеры, в качестве которых выступают регламентации, согласования, стандарты, сертификации, экспертные заключения и иные обязательные элементы функционирования рынков. О.С. Иоффе отмечал, что «для всестороннего ознакомления с сущностью договора он должен быть изучен и как юридический факт, и как правоотношение, и как форма, используемая при его заключении»⁷⁰.

Заказчик и поставщик фундаментально разделены, обмен между ними растянут во времени, имеет временную асимметрию и лаги, обставлен атрибутами, слабо мотивирован в силу своекорыстности интересов, их активы критически специфичны, а позиции в отношении друг друга сильно искажены взаимной зависимостью, непроясненными и изменяющимися мотивами, ограниченностью входа и выхода из сделки.

В этой связи именно контракт как рамка для сложного обмена⁷¹ устанавливает взаимные обязательства сторон, распределяет и уравнивает их выгоды, ограничивает контрактные риски, ставит преграды отказам в исполнении и оппортунизму сторон, обеспечивает адаптацию и, в целом, продвигает развернутый рыночный обмен. Кроме того, существует значительный объем потребностей, которые не могут быть удовлетворены в порядке частных, индивидуальных заказов, а требуют коллективного обеспечения. Не случайно при организации закупок, тем более при организации публичных закупок, тип контракта и особенности контрактных отношений в наибольшей степени, нежели иные факторы, взяты в отдельно-

69. «...практически каждый контракт является неполным, т.е. он не учитывает все параметры возможных исходов событий... В реальной жизни составление полного контракта является практически невозможным ввиду отсутствия у индивидов способности совершенного предвидения». Земцова А.В. Институциональная экономика. С. 107–108.

70. Иоффе О.С. Обязательственное право. М., 1975. С. 26–27.

71. Теория «контракта как рамки» впервые выдвинута К. Льюеллином и цитируется современными авторами по: *Llewellyn K.N. What Price Contract? Yale Law Journal. 1931. Vol. 40. May.*

сти, обуславливают результаты, достигаемые по воле и помимо воли участников. То есть *контракт выступает квантом сферы закупок*⁷², а по мнению ряда виднейших экономистов, – квантом самой экономики. Выступая предельной единицей экономической деятельности⁷³, контракт задает ее нормы и правила. Потенциал использования контрактных закономерностей настолько очевиден, что, по авторитетному мнению Дж. Бьюкенена⁷⁴, базовым подходом в экономике призвана стать теория контрактов.

В отечественной экономической теории сами термины «контракт», «договор», «сделка», а подчас и «соглашение» – часто используются как синонимы, т.е. вне их экономического и/или правового содержания. Симптоматично, что законодательство РФ о контрактной системе не дает строгого определения института государственного контракта⁷⁵. Иные акты также не содержат указаний на то, каким специфическим содержанием и особыми признаками обладает государственный контракт и что именно отличает его от иных видов договоров⁷⁶. При этом сама контрактная система понимается не более как совокупность участников и их действий⁷⁷.

Основываясь на правоприменительной практике по Федеральному закону от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

72. На этот факт обращает внимание патриарх контрактных исследований В.А. Федорович в своих работах, посвященных Федеральной контрактной системе США.

73. По известному выражению Джона Р. Коммонса в отношении транзакций.

74. Джеймс Бьюкенен – лауреат Нобелевской премии по экономике 1986 г. за развитие договорных и конституционных оснований для теории принятия решений в экономике и политике.

75. Статья 34 Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не содержит определения контракта (государственного контракта).

76. С введением в действие контрактной системы была зафиксирована правовая коллизия: заказчики ряда субъектов РФ (к примеру, г. Москвы) ориентировались на то, что в новых правовых условиях бюджетные учреждения вправе планировать и заключать только контракты. Заказчики других субъектов РФ (к примеру, Оренбургской обл.) на основании тех же норм и правил пришли к выводу, что бюджетные учреждения заключают только гражданско-правовые договоры. При этом отличия между контрактами и договорами, выходящего за пределы только лишь названия документа, зафиксировано не было.

77. П. 1 ст. 3 Закона 44-ФЗ.

(далее — Закон 94-ФЗ), можно сделать вывод, что *государственный контракт — это особого рода договор, который, в отличие от иных договоров, заключается по установленным правилам (процедуры размещения заказа) и содержит отдельные обязательные условия и требования.*

Договор приобретает такие особенности в случаях, если *заказчик принимает на себя обязательства, которые финансируются за счет бюджетных средств*⁷⁸. В этой связи источники финансирования договора играют ключевую роль при идентификации такого договора в качестве государственного контракта и, соответственно, его планирование, заключение и исполнение происходит по отдельным нормам и правилам, и его условия включают обязательные требования. Предполагается, что государственные контракты всегда направлены на обеспечение государственных и муниципальных нужд⁷⁹ и что предмет контракта не требует дополнительных процедур верификации на предмет отнесения к таким нуждам⁸⁰.

Анализ правовой природы государственного контракта приводит исследователей к выявлению его административно-правовой сущности. Вместе с тем в литературе высказываются возражения в отношении существования административного договора на том основании, что административные правоотношения противоречат принципам свободы договора. Разделяющие эти подходы авторы высказывают точку зрения,

78. Соответственно, согласно законодательству РФ о контрактной системе (в частности, п. 5 ст. 3 Закона 44-ФЗ) государственные заказчики — это орган, «уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющий закупки».

79. См., в частности: Семинихин В.В. Государственный контракт. ГроссМедиа 2011, ГРОСБУХ 2011. В книге автор в своей попытке если не определить, то назвать предмет исследования, отталкивается от законодательно установленных категорий государственных и муниципальных нужд, а основное внимание уделяет собственно процедурам размещения заказа. Кроме того, к примеру, Л.В. Андреева дает такое определение государственного контракта: «Государственный контракт выступает правовым средством организации договорных связей между поставщиком и покупателем». (Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд. Правовое регулирование. Волтерс Клувер. 2009).

80. Отнесение к государственным (муниципальным) нуждам осуществляется по свободной процедуре и отнесено на усмотрение заказчика. См. ст. 13 «Цели закупок» Закона 44-ФЗ.

согласно которой все так называемые административные договоры являются «...либо договорами смешанного типа, имеющими изъятия в правовом регулировании и регулируемые ГК РФ в части, не противоречащей отраслевому специальному законодательству, либо односторонними волевыми актами публичных субъектов, пусть даже с определенным последующим уведомлением другой стороны о таком решении»⁸¹.

В правовой базе, сложившейся в период, предшествующий введению государственной контрактной системы, предпринимались попытки определения института государственного контракта. Так, абзацем ч. 6 ст. 6 Федерального закона № 53-ФЗ⁸² указывается, что «основным документом, определяющим объемы, ассортимент, качество, порядок закупки и поставки, цены, сроки и порядок расчетов за закупки и поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд, имущественную ответственность, является государственный контракт, регулирующий экономические, правовые и организационно-технические отношения товаропроизводителя (поставщика) и потребителя (покупателя)»⁸³.

Гражданский кодекс РФ выделяет особенности отдельных видов договоров, вытекающие из предмета договора, если таким предметом является поставка для государственных и муниципальных нужд. В частности, согласно общегражданским нормам РФ, поставка товаров для государственных или муниципальных нужд является разновидностью договора купли-продажи, регулируемого главой 30 Гражданского

81. *Забоев К.И.* Принцип свободы договора в российском гражданском праве: Автореф. дис.канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 16.

82. Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд».

83. Абзацами 2 и 3 ч. 6 ст. 6 Федерального закона № 53-ФЗ также определено, что «Государственный контракт считается действующим по тем договорным ценам, которые на момент его заключения были определены по соглашению между товаропроизводителем (поставщиком) и потребителем (покупателем), и не может быть в последующем расторгнут одной из сторон на основании несогласия с установленной ценой. Определенные в государственном контракте на момент расчета цены на закупаемую и поставляемую сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие для государственных нужд индексируются с учетом уровня инфляции. Государственный контракт на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд заключается до начала года».

кодекса РФ «Купля-продажа». В связи с тем, что такой договор поставки имеет ряд особенностей, вызванных участием в нем государства, Гражданский кодекс РФ, не предлагая отдельного определения такого вида договора, выделяет его из общего ряда договоров купли-продажи в самостоятельный вид хозяйственного договора, посредством установления ряда специальных норм, объединенных в параграфе 4 указанной главы «Поставка товаров для государственных или муниципальных нужд». При этом общегражданским законодательством РФ определено, что к отношениям по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд применяются общие правила о договоре поставки (ст. 506 – 522 ГК РФ), если иное не предусмотрено нормами Гражданского кодекса РФ.

По нашему мнению, в конструкциях нормативных правовых актов, и в экспертной литературе, правила контрактации (процедуры размещения заказа) наделяются избыточным значением. С ними связывают не только формирование категории государственного контракта, но и достижение институтом государственного контракта своих ключевых параметров. Добросовестность, эффективность, результативность государственных закупок, которые обеспечиваются посредством правильного развития института государственного контракта, по замыслу регуляторов, достигаются не по результатам исполнения условий государственных контрактов, а по итогам правильного выбора поставщика, т.е. в значительной степени – автоматически.

Между тем, необходимость выполнения грамотно сформированных контрактных обязательств в течение срока действия контракта заставляет стороны обеспечивать исполнение условий контракта (прежде всего реализации предмета контракта) и добиваться искомого результата. Добросовестность, эффективность и результативность государственных закупок не могут быть предвосхищены за счет процедур размещения заказа и достигнуты вне формирования и исполнения условий государственного контракта. Вне зависимости от субъективных установок регулирующих органов усложнение сферы государственных

закупок и формирование государственной контрактной системы сопровождается объективным процессом усиления института государственного контракта. О наличии такой тенденции свидетельствует и отечественный, и международный опыт⁸⁴.

Достаточно общее определение контракта дает Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (далее – Типовой закон ЮНСИТРАЛ). В нем указывается, что договор о закупках означает договор, заключаемый между закупающей организацией и поставщиком⁸⁵. Указанный международный правовой акт подробно описывает принципы, правила и процессы объявления о заинтересованности в закупке, составления документации о закупке, методы закупок и условия их использования, а также оспаривания и апелляции. Как и ранее Типовой закон ЮНСИТРАЛ 1994 года⁸⁶, в отношении собственно договоров новый закон ограничивается только малым рядом положений и статей⁸⁷.

-
84. Обращает на себя внимание структура и содержание Federal Acquisition Regulation (FAR). В частности, в данных регулятивных актах планирование понимается как планирование контракта (жизненного цикла контракта). Обязанности, возникающие в связи с этим у контрактных офицеров и руководства закупающих организаций, определены главой 7 FAR (Part 7 – Acquisition Planning). Специфика планирования государственных закупок на основе эмпирического анализа норм и правил государственной контрактной системы США рассмотрена в статьях: Анчишкина О. Постановка задач планирования государственных закупок в рамках федеральной контрактной системы: опыт США и российские реалии // Вестник Института экономики РАН. 2011. № 2 и Анчишкина О. Технологии и процедуры планирования государственных закупок в рамках федеральной контрактной системы: Опыт ФКС США и российские реалии // Вестник Института экономики РАН. 2011. № 4, а также OECD Public Procurement Review of the United States Federal Government. 2012–2013.
85. «Договор (договоры) о закупках» означает договор или договоры, заключаемый или заключаемые между закупающей организацией и поставщиком (поставщиками) или подрядчиком (подрядчиками) в завершение процедур закупок», – п. i статьи 2 Типового закона ЮНСИТРАЛ (A/CN.9/729/Add.1), Генеральная Ассамблея, Сорок четвертая сессия, Вена, 27 июня – 15 июля 2011 г.
86. Типовой закон ЮНСИТРАЛ 1994 г. содержал 57 статей, из которых собственно договору были фактически посвящены ст. 13 «Вступление в силу договора о закупках» и ст. 14 «Публичное уведомление о решениях о заключении договоров о закупках».
87. Новый Типовой закон ЮНСИТРАЛ содержит 69 статей, из которых собственно договору фактически посвящены: ст. 10. «Правила, касающиеся описания объекта закупок и условий договора о закупках или рамочного соглашения», ст. 21 «Акцепт выигравшего представления и вступление в силу договора о закупках» и ст. 22 «Публичное уведомление о решениях о заключении договоров о закупках и рамочных соглашениях», а также отчасти в ст. 24 «Документальный отчет о процедурах закупок».

При этом Типовой закон ЮНСИТРАЛ не содержит правил формирования существенных условий договора, за исключением правил описания объекта закупки и установления требований к такому описанию. Иные аспекты договора оставлены на усмотрение покупающей организации или участников закупок⁸⁸. Исключения составляют два параметра договора: демпинговая цена и обеспечение исполнения обязательств поставщика по договору. Типовой закон ЮНСИТРАЛ устанавливает правила отклонения заявок с демпинговыми ценами (понимая демпинговые цены как недопустимое условие контракта) и возможность требовать от поставщика обеспечения исполнения контракта⁹⁰ (понимая обязательство по обеспечению исполнения как справедливое условие контракта).

Таким образом, международное типовое законодательство исходит из возможности заключения государственного контракта как в устной, так и в письменной форме, и не увязывает избираемую форму заключения государственного контракта с объектом закупок или иными условиями договора.

2. Основные финансово-экономические и правовые параметры государственных контрактов

В целях определения основных финансово-экономических параметров государственных контрактов прежде всего следует уточнить общий объем бюджетных средств, направляемых на государственные контракты.

При кажущемся многообразии форм и способов государственной деятельности бюджетное законодательство РФ

88. Типовой закон ЮНСИТРАЛ исходит из того, что в процессе процедур закупок будет дано надлежащее изложение «условий представлений» поставщиков или подрядчиков.

89. Ст. 19 «Отклонение представлений с аномально заниженной ценой».

90. Ст. 16 «Гендерное обеспечение».

исходит из ограниченного перечня видов расходов, в числе которых заключение и исполнение контрактов имеет по-настоящему ключевое значение⁹¹.

Так, бюджетные расходы включают:

- расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами, осуществляемые в форме трудовых договоров⁹² в части правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений;
- расходы на закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, осуществляемые посредством заключения государственных контрактов;
- расходы на социальное обеспечение, предусматривающие выплаты пенсий, пособий, субсидий (на приобретение жилья), и иные выплаты населению, а также заключение государственных контрактов в целях приобретения товаров, работ и услуг в пользу граждан в целях их социального обеспечения;
- капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности, которые, наряду с взносами в уставные капиталы, также осуществляются посредством заключения государственных контрактов⁹³;
- финансовые инструменты проведения бюджетной политики, такие как: межбюджетные трансферты; предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям; обслуживание государственного (муниципального) долга;

91. Приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

92. Договоры в части трудовых отношений государственных гражданских служащих заключаются согласно нормам Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а не Трудового кодекса РФ.

93. ГК РФ не содержит понятия инвестиционного контракта, поэтому к указанным правоотношениям применяются в том числе нормы, определенные для договоров подряда.

■ иные бюджетные ассигнования, включающие в том числе исполнение судебных актов и уплату налогов, сборов и иных платежей⁹⁴.

При этом бюджетные ассигнования, направляемые на государственные контракты, составляют не только значительную часть расходов бюджетной системы, но даже большую часть, чем это может первоначально казаться исходя из сведений, содержащихся в законах о федеральном бюджете⁹⁵.

Федеральный бюджет⁹⁶, а также документы и материалы, предоставляемые согласно статье 184.2 Бюджетного кодекса РФ одновременно с проектом Федерального бюджета, не содержат развернутых характеристик бюджета в части такого элемента расходов, как закупки товаров, работ и услуг. Данные документы не определяют также и общего объема бюджетных ассигнований, направляемых на цели заключения и исполнения государственных контрактов⁹⁷. Очевидно, что отсутствие ясно исчисляемых показателей финансирования государственных контрактов снижает управляемость процессов и результатов контрактации.

94. Упрощая, можно подытожить: расходы бюджетов бюджетной системы группируются в три главных вида: выплаты в целях обеспечения государственной политики за счет деятельности силами самой государственной системы, закупки требуемой государству продукции у субъектов хозяйственной деятельности и финансовые инструменты. Последние, как известно, вновь трансформируются в закупки или выплаты персоналу госорганов и иным лицам.

95. Интересно мнение специалистов Всемирного банка, согласно которому государственные контракты, заключаемые по правилам законодательства о государственных закупках, должны распространяться на все договоры правительств, за исключением тех, кто по своей экономической природе затрудняют применение данных норм. К ним Всемирный банк относит: трудовые соглашения, контракты, касающиеся привилегии Центрального или Национального банка в части выпуска финансовых инструментов, приобретение или аренда земельных участков или существующих зданий, услуги арбитража или контракты, которые финансируются за счет средств кредитов или грантов, предоставленных в соответствии с международными договорами, и заключаются в соответствии с международными правилами. *Alison Micheli*. Lead Counsel, Legal Department, World Bank Main Elements of a Good Public Procurement System, April 2014.

96. Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015–2016 годов».

97. Согласно нормам ч. 3 ст. 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации не предусмотрено утверждение Законом (решением) о бюджете предельных объемов бюджетных ассигнований, направляемых на закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Проведенный анализ статей расходов показывает, что Федеральный бюджет предоставляет данные в отношении группы расходов по коду 200 – «Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд». Код предусматривает 22 элемента расходов федерального бюджета (коды 210–212, 214–226, 230, 240–244). Вместе с тем группа расходов 200 включает расходы и на приобретение в собственность акций акционерных обществ у третьих лиц, которые, в соответствии с законодательством РФ, *не являются закупками*.

В то же время ассигнования, привлекаемые в контракты для закупки товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, отражаются и по другим видам расходов на государственные программы РФ. При этом объем средств по таким направлениям четко не выделяется. По группе расходов (код 300) «Социальное обеспечение и иные виды расходов» отражаются (код 323) расходы на приобретение товаров, работ и услуг в пользу граждан в целях их социального обеспечения. По группе расходов (код 400) «Капитальные вложения в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности» в элементах расходов по кодам 411–415, 450–452, 460–466 отражаются расходы на закупки товаров, работ и услуг. Однако указанные элементы расходов содержат в своем составе расходы на увеличение стоимости акций и других форм участия в капитале (по кодам 450, 451, 452, 461, 462, 463, 464, 465, 466), которые *не являются закупками* согласно законодательству РФ.

По группе расходов (код 600) «Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям» отражаются расходы (коды 611 и 612) на субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) и субсидии бюджетным учреждениям на иные цели. В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для

государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон 44-ФЗ) бюджетные учреждения, начиная с 1 января 2014 г., осуществляют закупки за счет субсидий, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ, и иных средств в соответствии с требованиями указанного закона (за исключением ряда установленных законодательством РФ случаев). Таким образом, в *составе расходов на субсидии бюджетным учреждениям содержатся расходы на закупки*.

Следует также отметить, что по группе расходов (код 800) «Иные бюджетные ассигнования» отражаются (код 831) расходы на оплату кредиторской задолженности по договорам (контрактам) на поставку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд. По кодам 863 и 880 «Платежи в целях обеспечения реализации соглашений с правительствами иностранных государств и международными организациями» и «Специальные расходы» отражаются расходы на оплату работ и услуг, которые осуществляются посредством заключения контрактов.

В соответствии с распределением бюджетных ассигнований по виду расходов «Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд» на закупки в 2014 г. направляется не менее 949 596 056,1 руб. В 2015 г. — не менее 954 414 114,8 руб., или 100,5% к предшествующему периоду, в 2016 г. — не менее 893 119 028,8 руб., или 93,66% к предшествующему периоду. Однако, как показал проведенный анализ, это ведь только часть совокупных расходов, направляемых на контрактацию⁹⁸.

Так, в целом общий объем расходов федерального бюджета на 2013 г. был утвержден в сумме 13,387 трлн рублей⁹⁹, при этом доля средств, направленных на закупки товаров,

98. Приблизительность параметров бюджетных ассигнований, направляемых в государственные контракты, подтверждают сведения государственной статистики. Так, согласно данным официального статистического наблюдения (форма № 1 — торги Росстата) за 2012 г. стоимость заключенных контрактов на закупки товаров, работ и услуг составила 4911262,9 млн руб., что более чем в 5 раз больше запланированного на 2014 г. объема по видам расходов «Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд».

99. П. 2 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ.

работ, услуг с учетом объемов гособоронзаказа фактически составила в 2013 году порядка 45,6% от общего объема расходов федерального бюджета.

Институт государственных контрактов оказывает серьезное влияние на развитие экономики и социальной сферы всех современных государств, поскольку ими так же, как и Российской Федерацией, расходуется большой объем общественных ресурсов на государственные закупки. Например, в стран–членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) доля общественных финансов, направляемых на контрактацию, составляет в среднем 12,8% ВВП¹⁰⁰. По данным Европейской комиссии, в 2010 г. в странах Европейского союза совокупные государственные расходы, расходы публичных компаний и коммунальных служб на заключение и исполнение контрактов для закупки работ, услуг и товаров составили 2,406 млрд евро, что соответствовало 19,7% ВВП Европейского союза¹⁰¹.

Что касается доли расходов, направляемых на закупки в общих государственных расходах, то эксперты сходятся во мнении, что в современных государствах эта доля может составлять 45%¹⁰².

Для использования потенциала государственных контрактов в современной российской экономике особого внимания заслуживают государственные контракты на сумму свыше 1 млрд руб., или особо крупные контракты, так как они могут стать действенным инструментом инновационного развития. Проведенный анализ общих пропорций расходов средств федерального бюджета на заключение и исполнение государственных контрактов по итогам 2012 г. показал следующее. Доля

100. OECD (2013), *Government at a Glance 2013: Procurement Data*, page 4. См.: www.oecd.org/gov/ethics/Government%20at%20a%20Glance%202013_Procurement%20Data%20GOV_PGC_ETH_2013_2.pdf.

101. *Ellison J., Baudrihaye L. EU Public Procurement Rules. The International Comparative Legal Guide to: Public Procurement 2013. 5th Edition*, page 1.

102. Dr. P. Schapper on behalf of the World Bank. *Corruption and Technology in Public Procurement*. April 2007. Page 6. См.: <http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/CorruptionversusTechnologyinPublicProcurement.pdf>.

государственных контрактов с ценой выше 1 млрд руб. составила 0,007% от общего количества заключенных контрактов (договоров). При этом в указанные контракты была привлечена пятая часть расходов средств федерального бюджета, направляемых на закупки товаров, работ, услуг. Таким образом, особо крупные контракты в целом и каждый контракт в отдельности способны оказать (и оказывают) существенное влияние на общий результат социально-экономической политики.

Между тем законодательство РФ о государственной контрактной системе *не выделяет особо крупные контракты в особую (отдельную) группу* публичных обязательств. Отсутствует правовое определение крупных и особо крупных контрактов. В их отношении не установлены особенности обязательных процедур закупок и/или специальные требования к контрактным условиям, за исключением отдельных положений определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)¹⁰³.

В отношении заказчиков особо крупных контрактов законодательство РФ исходит из того, что субъекты бюджетных отношений при осуществлении ими бюджетных полномочий выступают также государственными заказчиками и обладают правом планировать и осуществлять неограниченные по своему количеству, объему, сложности, долгосрочности закупки в пределах доведенных лимитов бюджетных ассигнований (ч. 5, ст. 4 Закона 44-ФЗ).

103. Законодательство РФ о контрактной системе необоснованно мало внимания уделяет особо крупным контрактам. В порядке сопоставления, закупки малых объемов получили сравнительно развернутое регулирование. Такова была конструкция законодательства о размещении заказов. Данный подход практически в неизменном виде сохранился и в Законе № 44-ФЗ. Во-первых, в действующей правовой базе государственной контрактной системы имеется некоторая классификация закупок малых объемов. Так, п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона 44-ФЗ установлены особенности закупки на сумму, не превышающую установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке, или в объеме не более 100 руб. Заказчикам предоставлено право осуществлять закупки малых объемов в особом порядке, а именно – посредством размещения заказа у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Несколько большие, однако также незначительные по объему заказы можно размещать запросом котировок (т.е. без проведения торгов – ч. 2 ст. 72). Установлено, что к данной группе закупок малых объемов относятся закупки, цена контракта по которым не превышает 500 руб.

Соответственно к государственным заказчикам не установлены особые требования, возникающие в связи с уникальными условиями особо крупных контрактов, вытекающими из предмета, значительности начальной (максимальной) цены, комплексности технического задания, срока исполнения и других параметров заключаемых ими особо крупных контрактов, и/или множественностью указанных контрактов.

По нашему мнению, возникает противоречие между объективными параметрами такого объекта, как особо крупные государственные контракты, и регламентацией и регулированием данного объекта в рамках государственной политики. В целях разработки предложений для более полного использования потенциала государственной контрактной системы в целях инновационного развития российской экономики нами были проведены исследования (на основе данных Росстата и СП РФ) финансово-экономических и правовых особенностей размещения и реализации особо крупных контрактов в 2012 г.

Заказчиками особо крупных контрактов в 2012 г. выступили девяносто получателей средств федерального бюджета. Стоимостное распределение особо крупных закупок по государственным заказчикам (в процентах от общего объема особо крупных закупок) представлено на рис. 1.

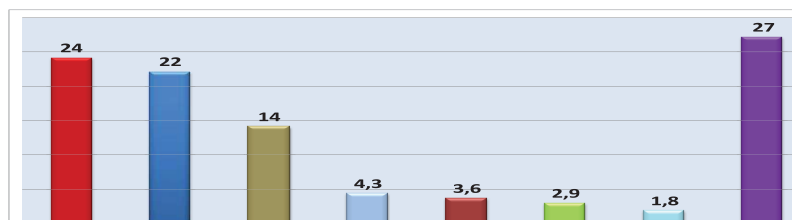


Рис. 1. Распределение особо крупных закупок по государственным заказчикам, 2012 г. (%)

На диаграмме рис. 1. заказчики указаны (слева направо): ФКУ Росавтодора (24%), Роскосмос (22%), Росжелдор(14%),

Минпромторг России (4,3%), Минздрав России (3,6%), Роспечать (2,9%), ФГУ «Росморпорт» (1,8%), остальные заказчики (27%).

Распределение особо крупных закупок по основным государственным заказчикам в зависимости от количества заключенных ими контрактов (в абсолютном значении) представлено на рис. 2.

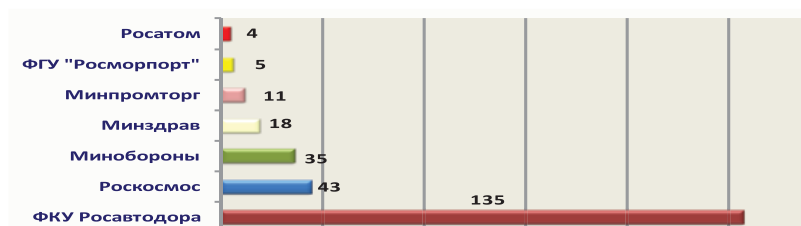


Рис. 2. Распределение количества заключенных контрактов по государственным заказчикам, 2012 г.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в общем составе государственных заказчиков можно выделить группу заказчиков, которыми заключается значительное число особо крупных контрактов, составляющих весомую долю в общей структуре крупных контрактов. В данную группу входят: Росавтодор, Роскосмос, Минпромторг России, Минздрав России, Минобороны России. Закупочная политика указанных заказчиков оказывает значительное влияние на общую эффективность расходования бюджетных средств и требует особого порядка организации и управления закупками, соответствующих процедур мониторинга, контроля и аудита.

Максимальный (пороговый) объем бюджетных обязательств, вытекающих из условий государственного контракта, законодательством РФ не определен. Соответственно, цена отдельных государственных контрактов может достигать рекордных значений. Так, в 2012 г. цены самых крупных контрактов составили 44,3 млрд руб.¹⁰⁴ и 39,5 млрд руб.¹⁰⁵

104. Реестровый номер № 0173100008912000001 (далее – №), Строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино (Росжеддор).

105. № 0173100004512001577, выполнение комплекса работ на объекте (Минобороны России).

Имеет место тенденция к увеличению год от года как максимальных цен особо крупных контрактов, так и объема бюджетных средств, направляемых в особо крупные контракты.

Стоимостная структура особо крупных контрактов за 2012 г. представлена на рис. 3.

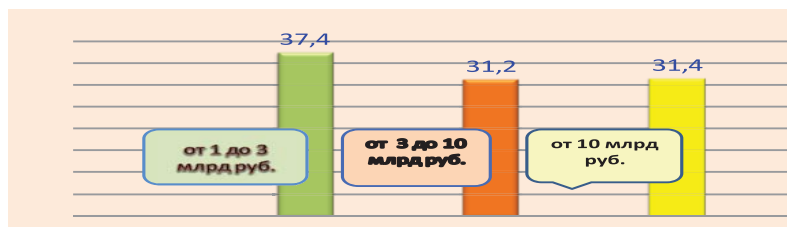


Рис. 3. Распределение контрактов свыше 1 млрд руб. по стоимости, %

В данной стоимостной структуре можно выделить три значимых сегмента, имеющих примерно равные доли в общем объеме средств федерального бюджета, направляемых в особо крупные контракты. Это контракты стоимостью (1) от 1 до 3 млрд руб., (2) от 3 до 10 млрд руб. и (3) свыше 10 млрд руб.

Как следует из результатов анализа данных Федерального казначейства, наибольшее количество особо крупных контрактов (73,7%) заключается с ценой до 3 млрд руб. В свою очередь, доля сверх крупных контрактов с ценой от 10 млрд руб. и выше составляет 5,01% в общем количестве особо крупных контрактов. Однако, как следует из приведенной диаграммы на рис. 3, в эти контракты привлекается треть всех средств федерального бюджета, направляемых в особо крупные контракты.

Таким образом, в этом сегменте государственной контрактной системы имеют место штучные контракты, которые способны оказать существенное влияние на общие итоги обеспечения государственных нужд.

Следовательно, установление для данной категории контрактов специальных требований и особенностей процедур планирования, размещения, исполнения и приемки резуль-

татов является экономически необходимым. Особая регламентация данных контрактов целесообразна для обеспечения эффективного использования средств федерального бюджета, предотвращения коррупции в сфере закупок, а главное – в целях более полного использования потенциала государственной контрактной системы для стимулирования инновационного развития.



Рис. 4. Количественное распределение крупных контрактов по предмету закупки, 2012

Как следует из диаграммы рис. 4, особо крупные контракты – это в подавляющей своей части контракты на выполнение работ, которые являются сложными и комплексными. Детальный анализ данных Федерального казначейства¹⁰⁶ показывает, что преобладающим предметом особо крупных контрактов выступают: подрядные строительные работы, проектные и изыскательские и другие связанные со строительством и ремонтом работы на объектах производственного и непромышленного назначения, а также работы по созданию уникальных объектов в космической отрасли, для нужд Минобороны России.

Соответственно, в течение анализируемого периода посредством заключения особо крупных контрактов значительный объем средств федерального бюджета направлялся

106. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>.

в строительство, ремонт и содержание дорог и автомагистралей, в космическую отрасль, устройство железнодорожных путей, на закупку медицинских препаратов. Распределение особо крупных контрактов в отраслевом разрезе представлено на рис. 5.

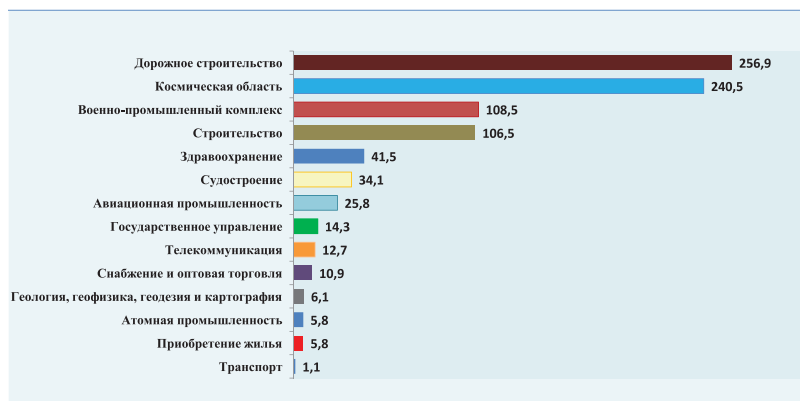


Рис. 5. Распределение контрактов свыше 1 млрд руб. по отраслям экономики, 2012

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что результаты реализации особо крупных контрактов оказывают доминирующее воздействие на обеспечение государственных нужд в сфере дорожного строительства, развития космической отрасли, военно-промышленного комплекса, строительства объектов общего назначения, здравоохранения, судостроения и развития авиационной промышленности. Инновационные стимулы роста являются, безусловно, востребованными для вышеперечисленных отраслей

При этом, как уже отмечалось ранее, основной объем средств федерального бюджета по особо крупным контрактам размещается вне конкурентных процедур (74,5%). Это резко снижает возможность достижения лучших для государства условий по указанным контрактам за счет рыночных механизмов и инструментов оспаривания.

Систематизация и обобщение рассмотренных выше особенностей финансово-экономических и правовых параметров особо крупных государственных контрактов позволяет говорить о специфике контрактных отношений в этом секторе государственной контрактной системы. Данная специфика обуславливает возрастание рисков нарушения законодательства РФ, неэффективного расходования бюджетных средств, недобросовестного исполнения заказчиками, поставщиками и исполнителями своих полномочий при заключении особо крупных контрактов.

3. Типология государственных контрактов

В современной экономической и юридической литературе имеется несколько типологий государственных контрактов. В основу таких типологий положены различные свойства, имманентные этому институту государственной контрактной системы.

В рамках теории институциональной экономики исследователи, как правило, подразделяют контракты на три типа:

- классический контракт — полный, явный, разовый, обеспечиваемый государством;
- неоклассический контракт — неполный, явный, случайный, обеспечиваемый третьей стороной;
- отношенческий контракт — неполный, неявный, регулярный, самовыполняющийся¹⁰⁷.

Институциональная типология контрактов базируется на имеющей место фундаментальной трансформации контрактов и отражает смену исторической формы контракта.

107. «Отношенческие контракты можно определить как контракты, участники которых не пытаются принять во внимание все возможные будущие обстоятельства, но тем не менее вступают в такие долгосрочные отношения, когда прошлые, настоящие и ожидаемые будущие личные отношения, возникающие между ними, имеют важное значение». Земцова Л.В. Институциональная экономика: Учебное пособие. Томск: Эль Контент. С. 112.

Отмечается, что классический контракт доминирует в период зрелости индустриальной экономики, когда взаимодействия хозяйственных субъектов носят механистический и антагонистический характер, имеет место конкуренция фирм друг с другом, а гарантии исполнения контрактных обязательств связаны с функционированием государственных институтов (суд). Неоклассический контракт начинает применяться при развитии постиндустриальных институтов, установления долгосрочных партнерских отношений, конкуренции цепочек и альянсов поставщиков, а в сфере разрешения споров стороны предпочитают прибегать к третейским разбирательствам¹⁰⁸.

В свою очередь, отношенческий контракт доминирует в информационную эпоху, он основан на накопленных участниками знаниях об опыте взаимодействия друг с другом. Считается, что отношенческие контракты охватывают большинство типовых агентских отношений, включая дистрибьюторские соглашения, франчайзинг, совместные предприятия и трудовые договоры.

Подчеркивается, что в основе институциональной трансформации контрактов лежит растущая специфичность активов, подлежащих обмену в ходе процессов планирования, размещения, заключения и исполнения контрактов.

В государственной контрактной системе типология контрактов только зарождается. Законодательство РФ о контрактной системе говорит о трех типах государственных контрактов: на поставку товаров¹⁰⁹ (договор купли-продажи),¹¹⁰

108. Г. Форд заключил в 1930-х годах с поставщиками такие контракты, в которых цена определялась на основе правила «издержки плюс», т.е. на основе издержек плюс определенного процента прибыли. Использование этого правила основано на доверии к поставщику или на возможности осуществлять контроль его издержек. Контракты Форда с поставщиками включали условие о контроле компании Форда издержек поставщиков.

109. Является отдельным видом договора купли-продажи. Согласно ч. 5 ст. 454 «к отдельным видам договора купли-продажи (розничная купля-продажа, поставка товаров, поставка товаров для государственных нужд, контрактация, энергоснабжение, продажа недвижимости, продажа предприятия) положения, предусмотренные настоящим параграфом, применяются, если иное не предусмотрено правилами настоящего Кодекса об этих видах договоров».

110. При этом к поставке как к отдельному виду договора купли-продажи субсидиарно применяются общие положения о купле-продаже – Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25 февраля 2014 г. № 165.

оказание услуг (договор возмездного оказания услуг)¹¹¹ и выполнение работ (договор подряда). Правила, установленные в отношении описания предмета государственного контракта, обязательных требований к его условиям, приемки результатов и иных процессов, – едины для всех трех типов контрактов и адресованы к государственному контракту как таковому.

Статья 34. «Контракт», статья 94. «Особенности исполнение контракта», статья 95. «Изменение, расторжение контракта» Закона 44-ФЗ, а также иные положения указанного Федерального закона, определяя условия и порядок планирования, заключения, исполнения государственных контрактов, формируют эти правила как унифицированные и обязательные для всех типов государственных контрактов: поставки товаров, оказания услуг, выполнения работ. Введены лишь некоторые особенности, которые зависят от способа выбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для исполнения контракта, а не от типа контракта (особенностей контрактных отношений). Вместе с тем, уделяя приоритетное внимание способам размещения контрактов, Закон 44-ФЗ не содержит никакой типологии государственных контрактов, основанной на указанных способах размещения. Законодатель исходит из предположения, что существует контракт вообще, вне зависимости от того, имеет ли место поставка товаров, оказание услуг, выполнение работ или иные взаимодействия и обмены между государством и бизнесом.

Законодательство РФ не содержит отдельных правил аренды государственного имущества, в том числе аренды недвижимого имущества, которая в настоящее время осуществляется по правилам Закона 44-ФЗ. Не учитываются

111. Согласно части 2 статьи 779 ГК РФ правила, установленные в отношении договора возмездного оказания услуг, применяются к договорам оказания услуг связи, медицинских, ветеринарных, аудиторских, консультационных, информационных услуг, услуг по обучению, туристическому обслуживанию и иных, за исключением услуг, оказываемых по договорам подряда, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, перевозки, транспортной экспедиции, банковского вклада и банковского счета, хранения, поручения, комиссии, доверительного управления.

ся особенности энергосервисного контракта, хотя правила его заключения наделены определенной спецификой¹¹². Трансфертные договоры, франчайзинг, долгосрочные соглашения, рамочные соглашения и иные типы контрактов, значимые для инновационного развития, оставлены вне сферы правового регулирования.

Следует подчеркнуть, что внутри каждого из трех типов государственных контрактов правила формирования условий, процедур размещения, требований к исполнению и приемке — также унифицированы, единообразны и не варьируются согласно объективной специфике предмета контракта. Такой подход не имеет теоретического обоснования. Примечательно, что еще в советское время (с учетом имевших место директивных подходов к инструментам проведения государственной политики и осуществления хозяйственных операций) исследователи договорных отношений подчеркивали, что в основу определения понятия договоров, заключаемых как в публично-правовой, так и в частноправовой сферах, должны быть положены общие признаки договора. Однако общие признаки или элементы договора не исключают их *разноотраслевой природы и специальных признаков*, поскольку «...обобщенного легального понятия договора, годного для всех отраслей права, не существует»¹¹³.

Констатируемое упрощение в сочетании с детальной, практически пошаговой регламентацией процедур контрактации приводит к тому, что институт государственного контракта оказывается существенно ограниченным в своем развитии. В итоге не реализуется потенциал его уникальной конструкции, характеризующейся устойчивостью, гибкостью, действенностью и нейтральностью.

При сравнении типологии государственного контракта с типологией гражданско-правовых договоров, заключаемых в рамках гражданского оборота, можно сделать вывод, что государственная контрактная система не в полной мере учитывает

112. Статья 108 Закона 44-ФЗ.

113. Мазолин В.П., Фарнсворт Е.А. Договорное право США и СССР. М., 1988. С. 195.

имеющуюся практику. В частности, исследователи отмечают¹¹⁴, что действующий Гражданский кодекс определенным образом ранжировал классификацию договоров. Соответственно, в нем выделено 26 типов договоров, из которых шесть (купля-продажа, рента и пожизненное содержание, аренда, подряд, заем и кредит, хранение) дополнительно разграничены на отдельные виды договоров. Таких отдельных видов договоров существует около тридцати. К этому следует добавить значительное число типов (видов) договоров, урегулированных правовыми актами за пределами Гражданского кодекса.

В реальной практике контрактной работы коммерческие организации применяют договор: поставки; купли-продажи транспортного средства; купли-продажи нежилого недвижимого имущества; подряда; субподряда; возмездного оказания услуг; оказания юридических услуг; оказания консультационных услуг; технического обслуживания; оказания платных образовательных услуг; смешанный; пожертвования; аренды движимого имущества; аренды транспортного средства без экипажа; аренды транспортного средства с экипажем; аренды нежилого помещения; аренды здания (сооружения); денежного займа; поручительства; агентский; комиссии; поручения; уступки права (цессии); перевода долга; уступки прав и передачи обязанностей.

Указанные договоры имеют существенные отличия и содержат примерные типовые условия, уже устоявшиеся в деловом обороте.

Принимая во внимание упрощенную типологию государственных контрактов¹¹⁵, можно говорить о наличии серье-

114. См. например: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Книга первая. Общие положения. Издание 3-е, стереотипное. С. 264.

115. Возможно, эту шутку сыграла сложность самого объекта анализа и регулирования, требующая для своего освоения специальных и широких знаний, а также практического опыта. К примеру, отмечается (в отношении государственного контракта на поставку товара), что «сложность определения отраслевой принадлежности государственного контракта вызвана и тем, что правовое регулирование государственных закупок, начиная с процесса формирования государственных нужд, размещения заказов, финансирования государственных закупок, заключения и исполнения государственных контрактов, осуществляется нормами различных отраслей права». *Андреева Л.В.* Закупки товаров для федеральных государственных нужд. Правовое регулирование. «Волтерс Клувер», 2009. С. 110.

ных рисков построения на такой основе библиотеки типовых контрактов (типовых условий контрактов). Законодательство РФ о государственной контрактной системе развивается с преимущественным использованием императивных норм. Библиотека типовых контрактов (типовых условий контрактов) интерпретируется не как сервис и не как право государственного заказчика в случае необходимости воспользоваться шаблонным решением¹¹⁶. В отношении данной сервисной по своему экономическому и правовому содержанию категории начинают предлагаться нормы, обязывающие заказчика вне зависимости от конкретной закупочной ситуации применять заданные извне (нормативным правовым актом) условия контрактов.

В отношении возможной стандартизации условий договоров Гражданский кодекс РФ содержит категорию примерных условий договоров¹¹⁷. Определено следующее: в договоре может быть предусмотрено, что его отдельные условия определяются примерными условиями, разработанными для договоров соответствующего вида и опубликованными в печати. Примерные условия могут быть изложены в форме примерного договора или иного документа, содержащего эти условия. В случае, если в договоре не установлена отсылка к примерным условиям, такие примерные условия применяются к отношениям сторон в качестве обычаев делового оборота, если они отвечают нормам, установленным в отношении свободы договора¹¹⁸.

В отличие от примерных условий договоров *типовые контракты, согласно действующему законодательству о контрактной системе, состоят из постоянной части, не*

116. Постановление Правительства РФ от 02.07.2014 № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения».

117. Статья 427 ГК. Примерные условия договора.

118. Часть 5 статьи 421 ГК. Свобода договора. При этом обычаи делового оборота понимаются согласно статье 5 ГК: «Обычаем признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской или иной деятельности, не предусмотренное законодательством правило поведения, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе».

подлежащей изменению при их применении в конкретной закупке, а также переменной части. Переменная часть предусматривает возможность выбора одного или нескольких вариантов условий из предлагаемого исчерпывающего перечня и возможность внесения информации об условиях (данных) конкретной закупки, содержании таких условий (данных). В отношении возможности внесения информации следует заметить, что конструкция типового контракта предполагает, что поля для внесения информации уже заданы, а речь, соответственно, идет об уточняющих или конкретизирующих сведениях.

Исследователи контрактных отношений прямо обращают внимание на «негативные последствия введения единой нормативной модели государственного контракта (на основе твердой фиксированной цены контракта), которая не создает возможностей для рыночного поведения государственных заказчиков, адекватного быстро меняющейся конъюнктуре»¹¹⁹. В итоге структура и содержание типовых контрактов, по большей части, остаются для сторон контракта спущенными сверху и не являются их локальным, свободным решением¹²⁰. Усматривается искажение сущности института государственного контракта и отход от фундаментальных основ договора¹²¹.

Таким образом, создаваемая на современном этапе типовая библиотека контрактов в рамках контрактной системы не сможет стать для государства (заказчика), бизнеса (испол-

119. *Смотрицкая И.И.* Трансформация системы государственных закупок в российской экономике / Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук / Институт экономики Российской академии наук. Москва. 2009. С. 38.

120. Свобода договора состоит не только в свободе заключать или не заключать контракт, а также выбирать партнера или партнеров по контракту, а также в свободе сторон определять содержание контракта. «Стороны контракта не обязаны выбирать среди ограниченного числа юридических типовых контрактов, а могут изобретать их новые типы. Поскольку исполнение контрактов возможно обеспечить юридически, люди «творяют право» на микроуровне». *Земцова А.В.* Институциональная экономика: Учебное пособие. Томск: Эль Контент. 2012. С. 104.

121. Практически все исследователи подчеркивают, что «неотъемлемыми признаками договора в отличие от нормативного акта являются обособленность волеизъявлений субъектов, автономия волеизъявлений, согласованность волеизъявлений, формальное равенство субъектов». См. *Иванов В.В.* Общие вопросы теории договора. М., 2000. С. 33.

нителя) и общества (конечного потребителя) эффективным и вариативным инструментом обеспечения государственных, муниципальных и общественных нужд. Серьезные барьеры видятся и для целей инновационного развития.

Регулятивная и императивная (а не сервисная) конструкция библиотеки типовых контрактов не учитывает фундаментальное свойство контракта — его неполноту. Практически любой контракт содержит обязательства, которые должны быть выполнены в будущем, а потому основан на предположении о будущем и несет в себе модель этого будущего. Совершенно очевидно, что человеческие знания о подобных предметах — неопределенны. Вследствие неопределенности будущих обстоятельств практически каждый контракт остается неполным. Заключение полного контракта является гипотезой, а точнее — идеальной ценностной установкой для сторон контракта, руководствуясь которой они наиболее ответственно планируют условия контракта в целях их последующего добросовестного исполнения¹²².

Важно отметить и еще одно обстоятельство, приобретающее ключевое значение на этапе инновационного развития. Набор поименованных (стандартизированных) договоров любой страны, даже если это самый широкий набор контрактов, всегда отстает от потребностей оборота. Такое отставание неизбежно, поскольку всякий акт, посвященный гражданским правоотношениям, отражает потребности практики, которые определяются лишь на момент его издания. Отмеченная особенность законодательства наиболее ощутима в контрактных отношениях. Контрактные отношения хотя и создаются в установленных законом рамках, но создаются автономной волей самих участников оборота¹²³.

Концептуальное значение имеет вопрос о том, как относиться к непоименованным договорам: признавать их

122. Практически все исследователи подчеркивают, что в реальной жизни составление полного контракта является практически невозможным ввиду отсутствия у индивидов способности совершенного предвидения.

123. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая. Общие положения. Издание 3-е, стереотипное. С. 264.

законными или незаконными. В настоящее время в теории гражданского права прочно утвердился принцип, согласно которому стороны вправе заключить договор, не предусмотренный нормативными правовыми актами¹²⁴. Как представляется, такой подход отвечает предназначению гражданского права, которое должно способствовать развитию имущественных отношений, а не сковывать законную инициативу их участников. Кроме того, планирование, заключение и исполнение новых типов контрактов соответствует естественно-правовой природе юридического регулирования, согласно которой «всякое соглашение (если оно, разумеется, не противоречит закону или нравственности) должно быть священно. Обязанность исполнять данные обещания вытекает не из признания или непризнания их государством, а из общего требования естественного права»¹²⁵.

Между тем, современная экономика, требующая для своего развития инновационных решений, действительно порождает не типовые, а принципиально новые типы государственных контрактов. Остановимся на некоторых из них, не нашедших пока формализованного описания в рамках законодательства РФ о контрактной системе, но уже опробованных в государственной контрактной системе в пилотных или иных флагманских режимах при практическом обеспечении государственных и муниципальных нужд.

Контракты с оплатой по конечному результату

Одна из проблем государственных расходов – неэффективность, которая рядом авторов понимается как их встроенное свойство¹²⁶.

Поставки продукции и освоение бюджетных средств не являются, как известно, конечной (или даже промежу-

124. Единственное условие, требующееся для признания такого договора действительным, заключается в том, что его содержание не должно противоречить общим принципам и положениям гражданского права. Соответствующая норма закреплена в части 2 статьи 421 ГК РФ.

125. Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России.

126. См. в частности: Ротбард М. Власть и рынок: Государство и экономика. Челябинск: Социум, 2003. С. 262–304.

точной) целью заключения и исполнения государственных контрактов. Государственная контрактная система выступает механизмом обеспечения нужд и потребностей общества, создания благ для его членов. В этой связи поставка продукции представляет условия для вероятностного достижения общественно значимых результатов. Системные разрывы между предметом и объемом закупок, с одной стороны, и степенью удовлетворения нужд, с другой стороны, имеют место во всех государственных системах закупок.

Наряду с этим необходимо принять во внимание, что заказчик (контрактный управляющий, член комиссии по осуществлению закупок) всегда остается наименее компетентной стороной в определении предмета, спецификаций, цены и иных условий контракта. Все существенные параметры государственного контракта определяются бизнес-процессами, складывающимися не в государственных органах, а в соответствующей отрасли (соответствующих отраслях) экономики.

Между тем заказчик (контрактный управляющий, член комиссии по осуществлению закупок) имеет собственные уникальные компетенции. Эти компетенции заключаются в знании той нужды, той потребности, на обеспечение которой должен быть направлен контракт. Представление интересов конечных пользователей и формирование параметров общественных благ остается его прерогативой.

Контракты с оплатой по конечному результату способствуют разрешению противоречий и предоставляют сторонам контракта возможность максимизировать собственные компетенции и уникальные активы. Предметом таких контрактов является прошедшая через операционализацию, выраженная в объективных функциональных, технических, качественных, эксплуатационных и иных характеристиках общественная задача (потребность, нужда). Исполнителю контракта предоставляется право самостоятельно избрать способ решения задачи, определить виды деятельности, режимы, объемы, технологии и иные аспекты исполнения кон-

тракта. Исполнитель самостоятельно и за свой счет осуществляет хозяйственную деятельность и достигает требуемого результата. Оплата производится не за оказанные услуги (если они имеются), не за объемы поставок (если они имеются) и тому подобное, а за достигнутый результат.

Такой тип контрактов применяется в здравоохранении (медицинские лабораторные исследования), в образовании, в содержании жилищно-коммунальной инфраструктуры, в городском парковом хозяйстве¹²⁷.

Данный контракт способствует концентрации заказчика на сугубо профессиональной деятельности. Кроме того, планирование контракта и контроль исполнения требуют от заказчика высокой квалификации именно в своей предметной области (медицине, образовании, механике, энергетике, биологии) и преобразования общих подходов в измеряемые и контролируемые параметры. Практический опыт показывает, что в здравоохранении в условиях контрактов с оплатой по конечному результату качество медицинских услуг, точность результатов лабораторных исследований, качество работы клинично-диагностических лабораторий растут. Строго говоря, медики заняты медициной, а обеспечивающие вопросы переданы на аутсорсинг профессиональным операторам¹²⁸.

При исполнении контрактов с оплатой по конечному результату исключается одностороннее снижение объемов и качества, поскольку оператору нет смысла манипулировать собственной деятельностью в условиях оплаты за конечный результат. Экономия достигается за счет постоянного качества управления ресурсами и быстрого внедрения инновационных технологий.

127. К примеру, предметом контракта является состояние городского парка, в отношении которого заказчиком определены частота зеленых насаждений и интенсивность создаваемой ими тени, состояние газона, параметры инсоляции и др. Исполнитель самостоятельно решает, когда и в каком объеме производить посадку кустов и цветом, какими методами ухаживать за деревьями, осуществлять полив или прополку, убирать снег или увеличивать снежный покров и др.

128. Дополнительно высвобождаются ресурсы и кадры, ранее занятые непрофильной деятельностью по размещению заказов и другими административно-хозяйственными вопросами.

Контрактные отношения, оформленные таким контрактом, предполагают обмен специфическими ресурсами. Имеют место трансфер технологий, отношенческое партнерство, проектный менеджмент и иное новое по качеству экономическое и правовое содержание. Данный новый тип государственного контракта создает условия для закупки инновационной продукции для обеспечения общественных нужд.

Долгосрочные инвестиционные соглашения

Долгосрочные инвестиционные соглашения начинают применяться (наряду с контрактами жизненного цикла) при строительстве автомобильных дорог¹²⁹ и иных крупных инфраструктурных объектов.

Сроки действия таких государственных контрактов варьируются, но могут превышать двадцать лет, т.е. могут выходить за пределы горизонта бюджетного и программного планирования. Данные государственные контракты относятся к особо крупным контрактам.

Рядом автором долгосрочные инвестиционные соглашения понимаются как альтернатива механизмам государственно-частного партнерства. Оценка структуры, основных положений и условий долгосрочных инвестиционных соглашений на соответствие мировым практикам показывает, что в части распределения полномочий между сторонами долгосрочные инвестиционные соглашения могут быть отнесены к концессионным соглашениям типа «Построй—Управляй—Передай». Соответственно, в рамках действующего законодательства РФ¹³⁰

129. Начали применяться в дорожном строительстве. В частности, долгосрочное инвестиционное соглашение между Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» (заказчик) и ОАО «Мостотрест» (генеральный подрядчик) на строительство, содержание, ремонт, капитальный ремонт и эксплуатацию на платной основе скоростной автомобильной дороги Москва—Санкт-Петербург на участке км 258—334 (обход г. Вышний Волочек, Тверская область, первая очередь строительства).

130. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»; Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Бюджетный кодекс Российской Федерации.

они могут рассматриваться как самостоятельный тип государственных контрактов (в рамках государственно-частного партнерства).

Долгосрочные инвестиционные соглашения являются важным шагом в процессе выстраивания договорных отношений между государством и его системными партнерами. Они представляют новый и перспективный тип государственного контракта.

Между тем, находясь в стадии становления, этот тип государственных контрактов требует серьезного развития и доработки. В настоящее время условия долгосрочных соглашений не содержат ряда важных положений, отвечающих лучшим мировым практикам заключения договоров о государственно-частном партнерстве и долгосрочных государственных контрактов (договоров). Так, в них отсутствуют сведения об организации системы управления исполнением контракта (проекта), результатах развернутой и детальной оценке рисков, прогнозировании состояния и механизмах выработки управленческих решений¹³¹. Имеющиеся долгосрочные инвестиционные соглашения приняты без системы документов (приложений к государственному контракту), содержащих управленческие регламенты и регламенты контроля. Как правило, долгосрочные инвестиционные соглашения не имеют стратегии завершения/расторжения договора и детального плана действий по выходу сторон (участников) из режима исполнения обязательств¹³².

Таким образом, наблюдается дефицит управленческих инструментов для реализации концепции непрерывного улуч-

131. Учитывая масштаб контрактов и продолжительный срок их действия, управление рисками на всем протяжении контракта (проекта) является необходимым элементом системы управления его исполнением.

132. В числе таких приложений могут быть: подробные инструкции о порядке планового либо внепланового прекращения основного договора, а также дополнительных соглашений с третьими сторонами/лицами (например, договор по строительному контролю) как взаимосвязанных элементов долгосрочного инвестиционного соглашения. Учитывая масштаб и сложность проектов, реализуемых в форме долгосрочных инвестиционных соглашений (например, привлечение третьих лиц для реализации проекта и т.д.), в случае прекращения их действия могут возникнуть неопределенности в области правовых обязательств сторон.

шения, в том числе поддержания инноваций при исполнении контрактов (реализации проектов).

Долгосрочные инвестиционные соглашения имеют серьезные отличия от контрактов жизненного цикла. На них нельзя распространить в полной мере положения части 16 статьи 34 Закона 44-ФЗ, а также Постановления Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. «Об определении случаев заключения контрактов жизненного цикла»¹³³.

Следует отметить, что и сам государственный контракт жизненного цикла пока не получил необходимого правового обеспечения. Так, вызывает сомнения само его определение, поскольку жизненный цикл (продукции, технологии) – это совокупность взаимосвязанных процессов последовательного изменения состояния продукции от формирования исходных требований к ней до окончания ее эксплуатации или применения. Имеющиеся нормативные документы по стандартизации¹³⁴ регламентируют содержание жизненного цикла при выполнении проектных работ определенного вида в целях создания продукции, или жизненного цикла продукции с безусловной структурой. Таким образом, жизненный цикл – это не временной период существования продукции данного типа (одного наименования и обозначения), а процесс последовательного изменения ее состояния, обусловленный видом производимых на нее воздействий. При этом продукция кон-

133. Действующим законодательством контракт жизненного цикла определяется как контракт, предусматривающий закупку товара или работы (в том числе при необходимости и проектирование, конструирование объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы), последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта (контракт жизненного цикла).

134. В частности «ГОСТ 2.103-68 ЕСКД. Стадии разработки» устанавливает структуру жизненного цикла разработки конструкторского изделия, нормативный документ по стандартизации Р 50.1.031-2001 регламентирует стадии и этапы жизненного цикла создания и поддержки промышленной продукции, стандарт «ГОСТ Р 15.000-94 СРППП. Продукция производственно-технического назначения. Порядок разработки и постановки продукции на производство», стандарт «ГОСТ 19.102-77 ЕСПД. Стадии разработки» устанавливают стадии и этапы разработки и производства программного изделия, стадии и этапы разработки и сопровождения автоматизированных систем устанавливает «ГОСТ 34.601-90 Автоматизированные системы. Стадии создания», стандарты ИСО 9004-1-94 и Р 50-605-80-93.

кретного типа может одновременно находиться в нескольких стадиях жизненного цикла, например в стадиях производства, эксплуатации и капитального ремонта.

Кроме того, в практике заключения контрактов жизненный цикл понимается не как временной период существования продукции данного типа (одного наименования и обозначения), а процесс последовательного изменения ее состояния, обусловленный видом производимых на нее воздействий. В условиях долгосрочного инвестиционного соглашения жизненный цикл, раскрытый как последовательное изменение предмета контракта при переходе от одной к другой стадии (к примеру, стадий строительства и эксплуатации автомобильной дороги), пока не нашел развернутого определения.

Глава
IV

Государственные
закупки
как инструмент
стимулирования
инновационного
обновления
экономики

1. Государственные закупки в системе мер стимулирования инновационного развития

Одним из существенных идеологических отличий нового правового регулятора в сфере государственных закупок (Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») от его предшественника – Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» – является предусмотренный статьей 10 Закона 44-ФЗ *принцип стимулирования инноваций*.

Наличие данного принципа представляется закономерным с точки зрения необходимости реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р. Часть 3 раздела VIII этого документа предусматривает значительное расширение использования потенциала государственных закупок в качестве инструмента стимулирования инновационной активности.

За рубежом в последнее десятилетие также наблюдается серьезное возрастание интереса к государственному заказу в качестве инструмента реализации инновационной стратегии

как отдельных государств, так и их политико-экономических объединений. Например, 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 Европейском союзе вопрос о целесообразности использования государственных закупок в качестве инструмента инновационной 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 платформами¹³⁵.

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 нужд¹³⁶.

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

135. *Edler J., Georgioui L. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // Research Policy. 2007. № 36.*

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

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 Bioshield¹³⁷.

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 качества предоставляемых государственных услуг, а также способствует улучшению общей инновационной динамики и распространению положительных внешних эффектов¹³⁸.

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 рынка¹³⁹.

137. 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.

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

139. Blind K., Bübrlen B., Menrad K., Hafner S., Walz R., Kotz C. Fraunhofer Institute for Systems Research, New Products and Services: Analysis of Regulations Shaping New Markets. European Commission, 2004; Edler B. Bedürfnisse als Innovationsmotor. Konzepte und Instrumente nachfrageorientierter Innovationspolitik (Needs as Drivers for Innovation. Concepts and instruments of demand oriented innovation policy). Studien des Büros für Technolfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag. 21: Edition Sigma, Berlin. 2007; 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.

Данное эмпирическое наблюдение имеет и теоретическое объяснение, связанное с современной концепцией инновационного технологического цикла, согласно которой инновация появляется 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 инновации¹⁴⁰.

Для России этот вывод представляется особенно актуальным в силу ряда причин, в том числе таких как взаимная автономность сектора исследований и разработок (ИР)¹⁴¹ и промышленного сектора, дефицит эффективных каналов взаимодействия между ними, недостаточная эффективность законодательства о трансфере технологий, неблагоприятный инвестиционный климат, неразвитость фондового рынка, недостаток венчурных и преобладание спекулятивных инвестиций.

В настоящее время экспертами Европейской комиссии, а также многими зарубежными исследователями для обозначения государственных закупок, стимулирующих инновационное развитие, используется, как правило, достаточно широкий термин «государственный заказ на инновации» (Public Procurement of Innovation), и при этом выделяются два вида государственного заказа на инновации¹⁴²:

140. *Tumer S. Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution // SAP Technology and Innovation Platform. Berlin, 2012.*

141. Аналогом англоязычного термина Research and Development (R&D) у нас раньше выступали «научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки» (НИОКР), сейчас же осуществляется переход к более краткому термину «исследования и разработки» (ИР), используемому и в данной работе. — *Примеч. ред.*

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

- доконкурентные заказы – Pre-Commercial Procurement (PCP);
- государственные закупки инновационных решений – Public Procurement of Innovative Solutions (PPI).

Под PCP понимаются заказы на выполнение прикладных исследований и разработок, разработку решения, прототипа, ограниченной партии опытных образцов товара (услуги). Такие заказы используются, как правило, для финансирования проблемно-ориентированных исследований и разработок, необходимых для конкретных государственных (общественных) нужд. При этом зачастую заказчик 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. PCP, как правило, предполагает полное государственное финансирование.

PPI подразумевает закупку недавно разработанного продукта (услуги) 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. При PPI государство не только обеспечивает свои потребности в новых продуктах, но и выступает, как правило, в качестве первого покупателя для этих продуктов, способствуя преодолению провалов рынка.

Таким образом, понятие «государственный заказ на инновации» включает в себя как закупки готовой инновационной продукции, так и заказы на разработку необходимой инновационной продукции или отдельные стадии прикладных исследований и разработок. Понимаемый таким образом государственный заказ на инновации ориентирован не только на преодоление провалов рынка и стимулирование инновационного развития экономики, но и на повышение эффективности функционирования само-

го государственного сектора и качества предоставляемых государственных услуг.

Последнее обстоятельство обусловлено тем, что государственный сектор в развитых странах в настоящее время сталкивается с серьезными вызовами, для преодоления которых зачастую необходимы новые решения, в том числе технологические. В одних случаях решения уже находятся на подходе к рынку и могут быть доведены до конца, если рынок обозначит ясные требования к готовому продукту и обеспечит достаточный объем спроса. Если рынок не в состоянии сделать это в приемлемые сроки, то государство использует механизм РРІ.

При условии, что возможное решение находится лишь на стадии идеи, реализация которой возможна с применением различных (конкурирующих) научно-технических (технологических) подходов и, соответственно, требуется выбор оптимального подхода и проведение исследований и разработок, – государство использует механизм РСР.

В обоих случаях государственный заказ является еще и инструментом, позволяющим настроить промышленные исследования и инновации под общественные нужды – потребности государственного сектора и потребности групп населения, являющихся потенциальными конечными потребителями товаров и (или) государственных услуг¹⁴³.

Таким образом, ставя инновации в центр закупочной политики, государство имеет возможность не только окупить существенные инвестиции в исследования и разработки, сделанные ранее, но и улучшить функционирование общественного сектора за счет повышения его эффективности и производительности, качества производимых товаров (предоставляемых услуг), оперативности реагирования на запросы общества, снижения стоимости эксплуатации приобретаемой продукции на всех стадиях ее жизненного цикла.

С точки зрения частного сектора государственный заказ на инновации способствует созданию устойчивого внутреннего

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

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 своей надежности на внутреннем рынке, доказать жизнеспособность своей продукции.

Анализ европейского и американского законодательства о государственных закупках позволяет говорить о том, что понятие «государственный заказ на инновации» в зарубежном законодательстве непосредственно не употребляется, несмотря на его широкое распространение в научной литературе и экспертно-аналитических материалах. Это обусловлено тем, что основной задачей зарубежных систем государственных закупок является не обеспечение инновационности покупаемой продукции как таковой, а наиболее эффективное обеспечение государственных нужд за счет закупки продукции, отвечающей повышенным требованиям к ее функциональным, качественным и потребительским характеристикам. По этой же причине на сегодняшний день объемы государственного заказа на инновации статистически не учитываются ни национальными и наднациональными статистическими службами, ни авторитетными международными организациями (ООН, ОЭСР, Всемирный банк). Тем не менее, отдельные экспертные оценки существуют или могут быть получены из открытых источников.

Так, по оценке экспертов ОЭСР, в США удельный вес федерального государственного заказа на инновации (включающего как РСР, так и РРІ) 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%¹⁴⁴.

144. *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.*

Также косвенные оценки объемов доконкурентных заказов на инновации (РСР) в России и США могут быть получены на основе данных об объемах прикладных исследований и разработок, выполненных в рамках государственных контрактов.

При оценке масштабов РСР в России были использованы данные Минэкономразвития России по финансированию исследований и разработок в рамках ФЦП¹⁴⁵, поскольку в нашей стране основной объем государственного заказа на прикладные исследования и разработки проходит именно через ФЦП.

Для оценки масштабов РСР в США были использованы данные Национального научного фонда США по финансированию прикладных исследований и разработок из федерального бюджета¹⁴⁶. Результаты оценки представлены в табл. 1.

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 ¹⁴⁷	6,1	51,8	123,8
2014 ¹⁴⁸	5,2	58,7	133,3

Таким образом, в 2012 г. объем доконкурентных заказов на инновации составил в России (без учета государственного оборонного заказа) 1,4% расходов федерального бюджета, в

145. <http://fcp.economy.gov.ru>.

146. <http://www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf14306>.

147. Предварительные данные.

148. Предварительная оценка.

США этот показатель без учета и с учетом расходов на национальную оборону составил соответственно 1,5% и 3,8% расходов федерального бюджета¹⁴⁹.

Помимо этого, на основе данных об удельном весе организаций, осуществлявших технологические инновации, в общем числе организаций, и удельном весе организаций, получавших бюджетное финансирование, в общем числе организаций, осуществлявших технологические инновации, может быть проведена оценка масштабов вовлечения организаций в процесс реализации государственного заказа на инновации. Результаты оценки представлены в табл. 2.

Таблица 2. Оценка масштабов вовлечения организаций в процесс реализации государственного заказа на инновации (2012 г.)¹⁵⁰

Страна	Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации и получавших бюджетное финансирование, в общем числе организаций, в %
Россия	2,1
Великобритания	7,1
Бразилия	8,6
Италия	11,7
Германия	13,9
Франция	15,8
Финляндия	16,3
Канада	30,9

Как можно увидеть из данных табл. 2, по масштабности вовлечения организаций в процесс реализации государственного заказа на инновации Россия существенно отстает от развитых стран и Бразилии, что может косвенно свидетельствовать о недостаточной эффективности размещения государственных заказов в нашей стране.

149. При расчетах использованы данные Минэкономразвития России (<http://fcpreconomy.gov.ru>), Росстата (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm), Национального научного фонда США (<http://www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf14306>) и Административно-бюджетного управления при Президенте США (<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>).

150. Рассчитано по данным: Индикаторы инновационной деятельности: 2014. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2014. С. 445–448.

Также на основе данных, представленных в табл. 1, нетрудно рассчитать, что в США за рассмотренный период доля расходов на национальную оборону в общем объеме РСР в среднем составляет около 60%, что лишний раз напоминает о значимости оборонного сектора в национальной инновационной системе этой страны.

Еще более красноречивы данные, свидетельствующие о том, что именно Министерство обороны США лидирует среди всех прочих ведомств по объемам финансирования исследований и разработок, а его доля в общем объеме финансирования исследований и разработок из федерального бюджета составила в 2011 г. более 54%¹⁵¹.

Однако пример США не уникален. Так, например, в Германии, именно Бундесвер является крупнейшим государственным заказчиком, ежегодно заключающим контракты на сумму около 5 млрд евро, а исследования и разработки оборонной направленности являются важным фактором, стимулирующим технологическое и экономическое развитие страны¹⁵².

Современные масштабы и структура государственного оборонного заказа в России позволяют ожидать, что и в нашей стране государственный оборонный заказ (ГОЗ) может стать не только гарантией обороноспособности и безопасности государства, но и важным инструментом инновационно-технологического развития и повышения конкурентоспособности национальной экономики. Так, по данным официального сайта <http://www.zakupki.gov.ru>, Минобороны России замыкает тройку крупнейших государственных заказчиков (и это данные только по открытым заказам, сведения о которых не составляют государственную тайну), а по данным, приведенным заместителем Министра обороны России Ю.И. Борисовым, в 2013 г. затраты на ИР в структуре ГОЗ составили 18,5%¹⁵³.

151. Рассчитано по данным: Science and Engineering Indicators 2014. Arlington VA: National Science Foundation, 2014. Appendix Table 4-35.

152. German Defence Acquisition System. IDEA Handbook. Federal Academy of Defence Administration and Technology. 2007. P. 2-35–2-43.

153. <http://itar-tass.com/politika/890933>.

С другой стороны, особенностью современного этапа мирового развития оборонного заказа является и противоположная тенденция – широкое использование гражданских технологий, становящихся катализатором развития новых систем военной техники (в первую очередь микроэлектроника, компьютерные и информационные технологии, нанотехнологии)¹⁵⁴.

2. Институциональные принципы закупок инновационной продукции в рамках государственной контрактной системы

Как показывает анализ международного опыта, эффективное использование инновационного потенциала государственных закупок как гражданской, так и оборонной направленности предполагает создание институциональных условий, не только обеспечивающих реализацию базовых принципов прокьюремента (прозрачность, конкуренция, экономичность и др.), но и учитывающих специфические особенности государственных закупок инновационной продукции.

На современном этапе 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. Такие особенности инновационной продукции в качестве объекта закупки (заказа) отражены в табл. 3.

154. Финансирование основных военных программ США на период до 2025 г. М.: Авиакосмические технологии, 2007. С. 8–9.

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

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

Основная проблема, возникающая при закупках существующей на рынке инновационной продукции, связана с отсутствием объективных критериев, в соответствии с которыми ту или иную продукцию можно отнести к инновационной. Это делает возможным закупки продукции (недобросовестными или недостаточно квалифицированными заказчиками), не имеющей инновационных свойств, либо

продукции, обладающей инновационными свойствами, в которых у заказчика (государства, общества) отсутствует объективная необходимость.

Кроме того, степень инновационности закупаемой продукции может быть различной – в соответствии с Руководством Осло (Oslo Manual) продукция может быть новой или значительно улучшенной. Но продукция может быть «новой» для глобального рынка, для национального рынка или только для самой фирмы-производителя. При этом возникает вопрос о критерии степени новизны, которой должны соответствовать закупаемые продукты, а также об объективных критериях оценки этой степени. Кроме того, очевидно, что упомянутая оценка требует серьезных и зачастую дорогостоящих исследований рынка, которые заказчик не всегда в состоянии выполнить самостоятельно.

Именно это обстоятельство является одной из причин, по которой зарубежные законодатели избегают употребления термина «инновационная продукция» применительно к целям государственного заказа и соответствующих требований к инновационности продукции. Они заменяют их требованиями к энергоэффективности, функциональным, качественным, потребительским, экологическим и другим характеристикам закупаемой продукции.

При закупке существующей на рынке инновационной продукции возникает проблема установления заказчиком соответствующих требований к закупаемой продукции в рамках существующих бюджетных ограничений. При этом корректная оценка предлагаемой потенциальными поставщиками инновационной продукции по критерию соотношения цены и качества должна учитывать не только стоимость поставляемой партии и единицы продукта, но и стоимость эксплуатации (потребления), а также утилизации продукта на всех этапах его жизненного цикла, объем и длительность гарантийных обязательств поставщика, стоимость ремонта, запасных частей и замены комплектующих, а также возможные дополнительные социально-экономические выгоды и риски такой закупки.

Во многих ситуациях четкая идентификация потребностей заказчика требует серьезных исследований рынка и иногда возможна лишь непосредственно в процессе закупки. За рубежом эта проблема решается 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 объекта закупки) способов закупки, 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 предмет заключаемого государственного контракта выступают работы, в результате которых должен быть создан новый продукт.

Во-первых, в данной ситуации получение результата с заранее заданными характеристиками носит вероятностный характер. Результат может быть не получен вовсе, может быть получен результат, не в полной мере соответствующий сформулированным ожиданиям заказчика, а в отдельных случаях возможен результат, превосходящий ожидания заказчика. При этом во многих случаях риски неполучения требуемого результата или получения результата, не полностью соответствующего установленным требованиям, 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.

Во-вторых, запрашиваемый заказчиком результат в ряде случаев теоретически может быть получен альтернативными методами, с использованием конкурирующих научно-технических или технологических подходов, идей и концепций. При проведении закупок готовой продукции требования к ней, как правило, формулируются в терминах технических характеристик продукта. Но, так как установленные технические характеристики предполагают и определенные технические решения, то, следовательно, они ограничивают участников конкурса в возможности предлагать какие-либо альтернативные предложения, что при заказах на разработку инновационной продукции может быть неприемлемо, поскольку основной целью конкурса в данном случае является сам поиск инноваций.

Эта проблема решается в развитых странах с использованием ряда механизмов, таких как:

- 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 объекту 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;
- «параллельное» финансирование нескольких разработок до тех стадий, на которых технико-экономические преимущества какого-либо одного подхода либо, напротив, несостоятельность какого-либо другого подхода (подходов) становятся очевидными.

В-третьих, снижение рисков ненадлежащего исполнения контракта обуславливает необходимость установления квалификационных требований к участникам размещения заказа. Однако предъявление квалификационных требований к участникам размещения заказа при заказах на разработку инновационной продукции может иметь как позитивные, так и негативные последствия. С одной стороны, установление квалификационных требований снижает риски получения заказа всевозможными профессиональными посредниками, спекулянтами и фирмами-однодневками. С другой стороны, как показывает история многих крупных инноваций, они могут являться плодами труда отдельных изобретателей или небольших коллективов, не имеющих высокой репутации в научном сообществе.

Таким образом, оценка квалификации потенциальных исполнителей на основе формальных (количественных) критериев нецелесообразна. В развитых странах в соответствующих ситуациях предпочтение отдается комплексной оценке преимуществ предложения потенциального исполнителя и его квалификации, т.е. способности потенциального исполнителя реализовать сформулированное им же предложение при его научной состоятельности и технико-экономической целесообразности. В свою очередь, оценка состоятельности и преимуществ предложения и квалификации потенциального исполнителя, не всегда выражаемых количественными параметрами, возможна только экспертными методами, что вызывает необходимость проведения экспертизы.

Таким образом, необходимость использования специальных способов размещения заказа и установления высоких квалификационных требований к персоналу заказчика и привлекаемых экспертов обусловлена повышенными рисками при заказах на разработку инновационной продукции. Эти риски связаны с асимметрией информации (потенциальный исполнитель всегда владеет более полной информацией о своей квалификации и своем предложении, нежели заказчик), вероятностным характером получения инновационной

продукции с ожидаемыми характеристиками, а также с возможными рисками использования (потребления) полученной продукции¹⁵⁵.

В частности, экспертами Европейской комиссии выделяются следующие основные риски государственного заказа на инновации¹⁵⁶:

- технологические — приводящие к некомплектности, неполному или неправильному функционированию закупленного товара (или услуги) по причинам, связанным с производством или технической эксплуатацией товара (или услуги); ответственность за эти риски лежит на стороне подрядчика;
- организационные — приводящие к срыву заказа или недопоставке товара по причинам, связанным с функционированием организации-заказчика;
- социальные — связанные с недостатком доверия общества к новому или улучшенному товару (услуге) и его принятием;
- рыночные риски со стороны спроса — связанные с недостаточными масштабами ожидаемого спроса на товар (услугу) со стороны частных потребителей при ограниченных потребностях в товаре (услуге) со стороны государственного сектора. Эти риски особенно актуальны в ситуациях, когда государство через закупочные механизмы и механизмы ГЧП пытается стать катализатором развития новых рынков;
- рыночные риски со стороны предложения — связанные с отсутствием реакции потенциальных подрядчиков на объявленные тендеры и отсутствием у них интереса к исполнению заказа по причине отсутствия технических или иных возможностей, необоснованно завышенных технических требований к предмету зака-

155. *Williamson O.E.* The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract // *Journal of Economic Perspectives*. 2002. Vol. 16. № 3.

156. 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.

за, невыгодных условий исполнения заказа, предлагаемых заказчиком;

- **финансовые** – связанные с трудностями прогнозирования фактических затрат на реализацию проекта и с гарантиями выделением заказчику бюджетных средств (защитой соответствующих бюджетных статей) при заключении долгосрочных контрактов;

- **турбулентные** – связанные со сложностями планирования, прогнозирования и координации деятельности всех вовлеченных сторон при реализации крупных долгосрочных проектов. Данные риски возникают по причине масштабности проектов и большого числа вовлеченных сторон и обуславливают проблематичность комплексной оценки всех вероятных событий, которые могут привести одних участников к переоценке их приоритетов и ожиданий и неадекватной реакции на это других участников, что может привести к срыву реализации всего проекта.

3. Зарубежный опыт в области государственных заказов на инновационную продукцию

США

Фундаментальные основы современной американской модели управления наукой и научно-технической политики были заложены в середине 1970-х годов с принятием в 1976 г. закона «О национальной научно-технической политике, ее организации и приоритетах» (The National Science and Technology Policy, Organization and Priorities Act of 1976).

Реализация научно-технической политики в США осуществляется посредством совокупности научно-технических программ, каждая из них оформляется в виде закона, называемого законом-программой.

Доля исследований и разработок, заказываемых и оплачиваемых федеральным правительством США на основе контрактов, составляет порядка 70% от стоимости ИР, выполненных внешними подрядчиками. Доля контрактов в общем объеме федерального бюджета на ИР – около 50%. Стоимость контрактов на исследования и разработки составляет около 12% от суммарной стоимости всех контрактов, заключенных федеральным правительством США. Однако эта цифра сильно занижена, так как учитываются лишь контракты, в которых исследования и разработки являются единственным или основным предметом заказа. Не учитываются долгосрочные контракты-программы (5–10 лет), которые также предусматривают выполнение ИР, но в качестве одного из промежуточных этапов, необходимых для разработки заказываемой технологии или разработки и производства заказываемой техники и технических систем¹⁵⁷.

Правовой основой ФКС США является Кодекс федерального регулирования, раздел 48 которого детально регламентирует процедуры планирования, размещения, управления реализацией, контроля за качеством исполнения государственных заказов¹⁵⁸.

Основным инструментом процесса планирования государственных закупок является составление прогнозных планов, которые ориентированы, прежде всего, на крупные закупки товаров, работ и услуг. Особо крупными проектами признаются проекты с прогнозируемой стоимостью: для Министерства обороны – более 7 млн долл., для НАСА и Министерства энергетики – более 5 млн, для остальных министерств и ведомств – более 2 млн долл. Кроме того, министерства и ведомства вправе по собственному желанию провести аналогичные процедуры и по менее затратным проектам (как правило, это проекты стоимостью более 100 тыс.

157. Рубвальтер 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. 33.

158. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation (FAR).

долл.). Закупки на сумму менее 100 тыс. долл. осуществляются обычно из операционного бюджета (текущих расходов) ведомств, определяемого исходя из аналогичных расходов прошлых периодов.

Кодекс федерального регулирования учитывает особенности отдельных групп товаров, работ, услуг и предусматривает для каждой из них специальные способы размещения государственного заказа и соответствующие государственные контракты.

Выделяются следующие виды заказов:

- на поставку стандартных товаров и оказание стандартных услуг (для которых существует сложившийся рынок);
- на оказание коммунальных услуг;
- на оказание услуг, для которых не существует сложившегося рынка;
- на проектно-инженерные и архитектурные работы;
- в области информационно-коммуникационных технологий;
- на выполнение ИР;
- на создание «важнейших систем».

Кроме того, американское законодательство предусматривает около 100 детально регламентированных видов контрактов.

Типология государственных контрактов США включает три базовых типа контрактов по их ценовым характеристикам.

1. Контракты с фиксированной ценой. Основаны на предположении, что стороны могут рассчитать затраты на реализацию заказа и цену контракта с учетом текущей и прогнозируемой рыночной конъюнктуры.

2. Контракты на основе возмещения издержек. Рекомендованы к применению в тех случаях, когда заключение контракта с фиксированной ценой либо невозможно, либо сопряжено с существенными организационными и управленческими трудностями. При заключении такого контракта государственный заказчик выступает с программой заказа, предварительные расчеты по которому производят

сами участники торгов. Для снижения возможных рисков заказчик, как правило, включает в контракт особый пункт об ограничении финансовой ответственности заказчика и максимальной приемлемой стоимости заказа.

3. Нестандартные (гибридные) контракты могут содержать в себе элементы контрактов как с фиксированной ценой, так и на основе возмещения издержек, в частности: «результативные» контракты предусматривают, что цена государственного контракта фиксирована, однако подрядчик имеет право возместить некоторые затраты дополнительно к фиксированной цене; контракты комплексного поощрения, в которых используется формула цены, учитывающая, как минимум, четыре параметра — затраты, норму прибыли, объемные и качественные характеристики поставляемого товара, сроки предоставления результата.

Большое значение в США придается квалификации государственных заказчиков, о чем свидетельствуют не только требования к заказчикам, сформулированные в американском законодательстве, но и наличие в стране та крупных научно-образовательных центров по подготовке и переподготовке кадров для федеральной контрактной системы. Например, созданный в 1976 г. Федеральный институт закупок (Federal Acquisition Institute, FAI)¹⁵⁹ и созданный в 1991 г. Университет оборонных закупок (Defence Acquisition University, DAU)¹⁶⁰.

Среди основных тенденций развития системы государственного заказа и ключевых направлений реформы ФКС США следует выделить следующие.

В последние годы наметилась тенденция к сокращению использования контрактов на основе возмещения издержек как наиболее подверженных рискам увеличения сметной стоимости. В соответствии с меморандумом Административно-бюджетного управления при Президенте США¹⁶¹ пред-

159. Режим доступа: <http://www.fai.gov>.

160. Режим доступа: <http://www.dau.mil>.

161. Memorandum for the Chief Acquisition Officers // Office of Management and Budget. 2009. October 29.

почтительно использование государственных контрактов с фиксированными ценами. В меморандуме отмечается, что «...в тех случаях, когда специфика закупаемого товара, работы, услуги обуславливает высокий уровень неопределенности, несомненной является целесообразность использования контракта с последующей компенсацией затрат. Однако в настоящее время государственные заказчики применяют такой тип контрактов и для закупок стандартной продукции, что недопустимо».

Предусматривается оценка уровня неопределенности на базе формализованных методик и использование контрактов на основе возмещения издержек только в случае, если данные методики показывают высокий уровень неопределенности. При использовании контрактов на основе возмещения издержек меморандумом предусматривается необходимость формирования рабочей группы заказчика, состоящей из контрактного офицера, менеджера проекта и технического заказчика работы, с целью разработки формализованной системы стимулов для подрядчика, обеспечивающих экономию затрат и повышение качества поставляемых товаров, работ и услуг.

Необходимо отметить расширение практики привлечения потенциальных исполнителей к формированию технических требований на основе публикации сообщений о заинтересованности, а также использования механизма конкурентных переговоров в целях проведения предварительной комплексной экспертизы (*due diligence*) проекта, для реализации которого планируется заключение государственного контракта.

Европейский союз

Система государственных заказов и закупок является важнейшим инструментом макроэкономического регулирования и в ЕС. Соответствующая законодательная база ЕС представляет собой директивы, на основе которых каждое государство, входящее в ЕС, разрабатывает свои правила организации государственных закупок. Непосредственно госу-

дарственные закупки регулируются восемью директивами ЕС, направленными на оптимизацию закупок для государственных нужд путем минимизации расходов, обеспечения публичности и конкурентности, содействия осуществлению честного и открытого бизнеса, получения государственных заказов малыми и средними предприятиями.

В ЕС используются три основные процедуры закупок:

- открытая, когда в тендере может принять участие любое заинтересованное лицо;
- ограниченная, когда к тендеру допускаются участники, прошедшие предварительный квалификационный отбор;
- особая (неконкурсная), когда заказчик ведет переговоры с выбранным им поставщиком (исполнителем, подрядчиком).

В настоящее время среди основных направлений совершенствования общеевропейской системы государственного заказа на инновации выделяются следующие¹⁶²:

- разработка плана реализации инновационной политики на наднациональном и национальных уровнях в виде «руководства» для государственных служащих;
- разработка «дорожной карты» коммерциализации результатов крупнейших исследовательских проектов;
- разработка «каналов взаимосвязи» между программой ЕС Horizon 2020 по поддержке исследований и программами государственных закупок инновационной продукции с целью обеспечения трансформации результатов ИР в инновационные продукты;
- более масштабное привлечение отраслей промышленности – потребителей результатов ИР и государственных предприятий к формированию тематики и реализации программы Horizon 2020;
- внедрение ясных и практически применимых правовых норм в области распределения прав на объекты интеллектуальной собственности и размещения госу-

162. *Tumer S. Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution // SAP Technology and Innovation Platform. Berlin, 2012.*

дарственных заказов при закупках инновационной продукции;

■ развитие «технологического диалога» с промышленностью, поощрение подачи промышленностью инициативных предложений по разработке новой или поставке готовой инновационной продукции.

Наряду с наднациональным регулированием государственных закупок «союзными» директивами в странах — членах ЕС существуют национальные контрактные системы.

Реализация инновационного потенциала государственных закупок в странах ЕС во многом обеспечивается за счет внедрения новой концепции — концепции закупок в целях устойчивого развития (sustainable procurement) как в области текущих расходов на государственные нужды так и в отношении долгосрочных инвестиционных проектов. В данной концепции существенная роль отведена стимулирующим мероприятиям в сфере государственных закупок для реализации трех базовых принципов (triple baseline) — экономичности, экологичности и социальной полезности закупок¹⁶³.

Наиболее комплексные и масштабные задачи в области sustainable procurement сформулированы в Великобритании, где установлены приоритеты закупочной политики, призванные обеспечить развитие инновационной функции системы общественных закупок в целях экономии электроэнергии, водопотребления, сокращения отходов, повышения эффективности использования невозобновляемых видов ресурсов.

Управление государственными закупками в *Великобритании* носит централизованный характер: ключевую координирующую роль в этой системе играет специальный уполномоченный орган — Управление по делам государства (Office of Government Commerce — OGC). Это управление сопровождает государственные контракты на протяжении всего жизненного цикла — от планирования и размещения до исполнения и последующего контроля полученных

163. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Государственные закупки в формировании основ инновационной модели экономики // Вопросы экономики. 2010. № 6.

результатов. Оно наделено также функциями по оценке необходимости и рисков, связанных с решением того или иного органа исполнительной власти разместить государственный заказ.

За Управлением по делам государства закреплены три ключевые сферы деятельности закрепленные за тремя соответствующими подразделениями:

- управление программами и проектами;
- управление государственными закупками;
- управление государственным имуществом.

Государственные контракты в Великобритании подразделяются на стандартные и крупные.

В качестве ключевого инструмента обоснования и мониторинга стандартных государственных контрактов Управление по делам государства применяет технологию OGC Gateway Process, состоящую в мониторинге и анализе каждого государственного контракта на всех стадиях его жизненного цикла, включая:

- обоснование необходимости;
- стратегии снабжения и размещения;
- организационную схему исполнения;
- проекты договоров (субконтрактов) и технических заданий;
- исполнение этапов контракта и контракта в целом;
- результаты эксплуатации созданных (приобретенных) объектов.

Управление крупными проектами осуществляется специальной группой по реализации крупных (важнейших) проектов – MPRG (Major Projects Review Group). В состав данной группы на коммерческой основе привлекаются внешние эксперты, а функции аппарата выполняет подразделение по управлению государственными закупками Управления по делам государства.

Особенностью законодательства *Германии* являются акцент на создании условий и системы стимулов для участия в государственных закупках малых и средних предприятий. В

этом отношении страна пошла по пути дробления крупных государственных заказов на отдельные лоты, не предлагая государственный заказ генеральному подрядчику, а через него — субподрядчикам — малым и средним предприятиям. Немецкие законодатели исходят из того, что малому и среднему предприятию выгоднее иметь в качестве контрагента государство, а не крупную фирму.

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 Германии¹⁶⁴.

Во Франции правовым ядром национальной контрактной системы является Кодекс государственных закупок. Основными регуляторами системы государственных закупок во Франции выступают Комиссия по государственным закупкам, Служба государственных закупок и Информационный центр государственных закупок.

Комиссия по государственным закупкам осуществляет аудит результатов торгов и заключенных государственных контрактов на соответствие национальному и европейскому законодательству и требованиям устойчивого развития и по запросам заказчиков — юридическую и методическую поддержку при заключении крупных контрактов.

Служба государственных закупок:

- определяет основные направления развития системы государственных закупок;
- осуществляет централизованные закупки стандартной продукции (мебель, офисная техника и пр.);
- заключает и сопровождает особо крупные контракты;
- выполняет контрольно-надзорные функции в сфере государственных закупок.

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

Информационный центр государственных закупок осуществляет информационное обеспечение системы государственных закупок, выполняя:

- сбор и обработку финансовых, бухгалтерских и экономических показателей в сфере закупок;
- экономический анализ и оценку технических и экономических аспектов закупочных процессов.

Китай

Правовой каркас китайской системы государственных закупок составляют Закон КНР «О государственных закупках»¹⁶⁵, Закон КНР «О проведении тендеров и участии в тендерах»¹⁶⁶ и Закон КНР «О договорах»¹⁶⁷.

Государственный заказ размещается по результатам тендера. Применение тендерных процедур обязательно не только для правительственных учреждений всех уровней, но и для государственных компаний, а также компаний с участием государственного капитала.

Помимо тендера (конкурса) китайское законодательство предусматривает и другие способы размещения заказа – конкурсные переговоры, запрос котировок и закупки у единственного поставщика. Однако тендеры признаются предпочтительным способом размещения заказа, причем законодательно установлен перечень товаров, работ и услуг, приобретение которых допускается исключительно по результатам тендера (в этот перечень входят в том числе заказы на реализацию инфраструктурных проектов и строительство объектов, связанных с безопасностью населения, заказы на реализацию проектов с использованием предоставленных международными организациями или правительствами ино-

165. The Government Procurement Law of the People's Republic of China // Chinese Government's Official Web Server: <http://www.gov.cn/en>.

166. Русский перевод текста закона доступен на официальном сайте Института стран Азии и Тихоокеанского региона (ИСАТР): <http://www.isatr.ru>.

167. Закон КНР «О договорах» от 1999 г. Русский перевод текста закона доступен на портале «Законодательство Китая»: <http://www.chinalawinfo.ru>.

странных государств кредитов или финансовой помощи, приобретение консалтинговых услуг).

Особенностью рынка государственных закупок КНР является жесткая протекционистская политика и защита внутреннего производителя. Закон КНР «О государственных закупках» гласит, что правительственные учреждения и юридические лица с участием государственного капитала КНР должны приобретать «внутренние» товары и услуги, за исключением тех случаев, когда необходимые товары или услуги не могут быть закуплены в Китае на «приемлемых коммерческих условиях», а именно, если в Китае они стоят на 20% дороже, чем за границей.

Правительство КНР уже достаточно длительное время обеспокоено тем фактом, что значительное количество используемых в Китае технологий было разработано за границей и экономический рост страны чрезвычайно зависим от иностранных товаров, брендов и технологий.

В 2006 г. в Китае был опубликован Средне- и долгосрочный план развития науки и техники (2006–2020), предусматривающий в числе прочего закупки органами государственной власти и местного самоуправления, государственными компаниями высокотехнологичных и (или) инновационных 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. Производитель также должен 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.

В директивах по развитию системы государственных закупок Госсовета КНР подчеркивается, что развитие этой

системы должно осуществляться в соответствии с национальными целями и приоритетами социально-экономического развития, в том числе с учетом необходимости освоения и развития экологически чистых энергетических ресурсов. Директивы по развитию государственных закупок от 2009 г. обязывают государственных заказчиков отдавать предпочтение энергоэффективным и экологически чистым продуктам. В этом плане запреты на закупку «внешней» продукции несколько смягчены, если она обладает несомненными преимуществами в плане энергоэффективности и (или) экологичности¹⁶⁸.

Несомненным достоинством китайского законодательства также является развитое контрактное право в научно-технической сфере. Китайское законодательство предусматривает типологию договоров в научно-технической сфере. Для каждого типа договоров устанавливаются требования к их содержанию и условиям исполнения, направленные на стимулирование научно-технологического и инновационного развития страны, защиту интересов государства, а также юридических лиц при взаимодействии с зарубежными контрагентами.

4. Развитие российской системы государственного заказа на инновационную продукцию

Впервые необходимость введения государственного заказа на научно-техническую продукцию была отражена в Концепции совершенствования управления научно-техническим прогрессом в условиях радикальной экономической реформы, разработанной ГКНТ СССР с участием Академии

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

наук СССР, ряда министерств и ведомств (1990 г.). Далее положения о заказе на исследования и разработки для государственных нужд, выполняемые на контрактной основе, были предусмотрены в Законе СССР «О государственной научно-технической политике» (ст. 11 и 19.3). Этот Закон был одобрен Верховным Советом СССР только в первом чтении 6 июля 1991 г. Данные положения практически в той же редакции вошли в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Федеральный закон № 127-ФЗ).

В свою очередь, истоки формирования элементов российской государственной контрактной системы были заложены в Законе РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Указанный закон утратил силу с принятием Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». В том же 1994 г. был принят Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ), в котором § 4 гл. 30 и § 5 гл. 37 регламентировали процесс поставки товаров и выполнения работ для государственных нужд. Однако все эти документы не имели в полной мере рыночного характера и не предусматривали обязательного проведения конкурсов при организации государственных закупок.

В июне 1995 г. вышло Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Этим постановлением помимо прочего были утверждены Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, и Порядок подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд.

В федеральных законодательных и нормативно-правовых актах, рассмотренных выше, инновационная продукция, а также отдельные ее компоненты, такие как исследования

и разработки, научно-техническая продукция, в качестве отдельного предмета (объекта) государственного заказа не выделялись. Однако некоторые особенности ИР и научно-технической продукции в действовавшем на тот момент законодательстве все же отмечались. Так, в гл. 38 ГК РФ «Выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ» (ст. 769–778) регламентировались общие моменты, связанные с выполнением научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ. Отдельные моменты, связанные с заключением государственного контракта на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы, уточнялись ст. 708, 709, 738, 763–768 ГК РФ.

С 1 января 2006 г., со вступлением в силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон 94-ФЗ), практически все рассмотренные выше ведомственные нормативно-правовые акты утратили силу.

Закон 94-ФЗ стимулировал развитие в России принципиально новой экономической среды государственных закупок, создал условия для формирования единого национального пространства закупок (от федерального до муниципального уровня), стандартизации «правил игры». Вместе с тем, сосредоточение норм правового регулирования в основном лишь на стадии размещения заказов, игнорирование международного опыта контрактных систем не позволили в период 2006–2013 гг. достичь существенного прогресса в развитии российской системы государственных закупок. Следует подчеркнуть, что данный закон не учитывал особенности и не предусматривал специфических условий закупок инновационной (в том числе, научно-технической продукции) продукции.

Как мы уже отмечали ранее, с 2014 г. в России развитие государственного заказа на инновации происходит в рамках государственной контрактной системы (Закон 44-ФЗ). Анализ норм Закона 44-ФЗ позволяет говорить о его про-

агрессивности по сравнению с ранее действовавшим законодательством, нацеленности на развитие цивилизованных контрактных отношений на рынке государственных закупок, создание более благоприятных условий для развития государственного заказа на инновации. В то же время Закон 44-ФЗ во многом носит рамочный характер, и создает необходимые, но не достаточные условия для развития соответствующих процессов. Это касается, в частности, установления уровня значимости критериев оценки конкурсных заявок, квалификационных требований к участникам конкурсов с ограниченным участием, условий заключения контрактов жизненного цикла, правил использования ориентировочной цены контракта и формулы цены контракта. Среди недостатков Закона 44-ФЗ необходимо выделить следующие.

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).

Таким образом, принцип стимулирования инноваций, предусмотренный Законом 44-ФЗ, 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.

Не нашло отражения в Законе 44-ФЗ и предусмотренное Стратегией инновационного развития РФ на период до 2020 года создание перечня инновационных продуктов и технологий, рекомендуемых к закупке, и перечня устаревших, в том числе энергорасточительных и экологически вредных, продуктов и технологий, запрещенных к закупке.

Заметим также, что закупки отдельных хозяйственных субъектов (государственные корпорации, естественные монополии, предприятия с государственным участием, учреждения) регулируются положениями Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Статьей 4 данного закона предусматривается размещение соответствующими юридическими лицами планов закупки инновационной продукции на специализированном официальном сайте. Во исполнение части 4 статьи 4 указанного закона федеральными органами исполнительной власти для подведомственных юридических лиц разработаны и утверждены критерии отнесения продукции к категории инновационной.

Анализ содержания соответствующих приказов федеральных органов исполнительной власти¹⁶⁹ позволяет говорить о существенной разнице в их подходах к определению критериев инновационности продукции. Так, в соответствии с приказом Минпромторга России продукция считается инновационной, если она соответствует одному из десяти установленных критериев, в то время как в соответствии с приказами Минздравсоцразвития России и Минобрнауки России инновационной считается продукция, отвечающая совокупности из семи критериев.

Однако, несмотря на указанные различия, общим в рассмотренных документах является их акцент именно на *новизну продукции*. Это можно считать одним из ключевых отличий российской системы государственного заказа на инновации от закупочных систем развитых стран, ориентированных не на новизну продукции как таковую, а на *достижение конкретных целей в области здравоохранения, промышленности, энергетики и пр.*

Не менее важным мировым трендом является и развитие концепций, программ и конкретных планов по закупкам, ориентированным на *устойчивое развитие и защиту*

169. Приказы Минпромторга России (от 01.11.2012 № 1618), Минздравсоцразвития России (от 31.07.2013 № 514н), Минобрнауки России от 01.11.2012 № 881).

окружающей среды: Sustainable Acquisition Policy в США, Sustainable Procurement в Великобритании и других странах ЕС. Все более популярными в мировом масштабе становятся концепты Sustainable Public Procurement (SPP) и Green Public Procurement (GPP). При этом основными критериями при принятии решений о закупках становятся экологичность и стоимость жизненного цикла продукции¹⁷⁰.

Подчеркнем, что критерий экологичности в рассмотренных выше приказах российских органов исполнительной власти даже не упоминается, а в соответствии с нормами федеральных законов 44-ФЗ и 223-ФЗ не является обязательным при оценке и сопоставлении заявок.

Критерий оценки стоимости жизненного цикла продукции предусмотрен приказами Минздравсоцразвития и Минобрнауки (в приказе Минпромторга впрямую не указывается), в соответствии с нормами Закона использование этого критерия при оценке и сопоставлении заявок допускается только при заключении контрактов жизненного цикла. В свою очередь, перечень случаев заключения контрактов жизненного цикла определяется Правительством РФ (статья 34) и в настоящее время является крайне ограниченным¹⁷¹.

Законом установлена на разумном уровне минимальная величина значимости критерия цены контракта при размещении заказов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (статья 32, часть 6). Однако для большинства остальных случаев (включая закупку существующей инновационной продукции) соотношение величин значимости критериев Законом *не установлено* и в соответствии с частью 8 статьи 32 должно быть установлено нормативным правовым актом Правительства РФ.

Как отмечалось выше, в том случае, когда объектом заказа выступают поисковые научно-исследовательские работы

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

171. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла».

(т.е. когда целью конкурса является, по сути, поиск инноваций), целесообразно установление особых требований к описанию объекта заказа и содержанию конкурсной документации. Непосредственно в тексте Закона такие исключения не предусмотрены, однако в части 5 статьи 33 указывается, что особенности описания отдельных видов объектов закупок могут устанавливаться Правительством РФ.

Законом установлена обязанность подрядчика предоставлять информацию о субподрядчиках в случаях, когда начальная (максимальная) цена контракта превышает установленный размер (статья 34). Однако, во-первых, самим Законом 44-ФЗ соответствующий размер не устанавливается, а во-вторых, вопреки международной практике, аналогичное требование не установлено в отношении ИР и поставки сложных (высокотехнологичных) товаров (систем).

Среди неоднозначных сторон нового Закона следует отметить и сохранение нормы Закона 94-ФЗ об указании в извещении о проведении конкурса и конкурсной документации информации о начальной (максимальной) цене контракта (статья 22). Подобная норма не соответствует международной практике и является особенностью отечественного законодательства.

Обобщение международного опыта закупок позволяет сделать вывод о том, что при размещении заказов на ИР и разработку инновационной продукции задачей заказчика является не самостоятельный расчет начальной (максимальной) цены контракта, а анализ обоснованности ценовых предложений потенциальных исполнителей (аудит структуры и объема планируемых затрат). Это предполагает привлечение независимых экспертов или передачу анализа обоснованности ценовых предложений в случае особенно дорогих и сложных заказов на аутсоринг профессиональным аудиторским компаниям.

Следует отметить, что предусмотренные зарубежным законодательством процедуры конкурентных переговоров позволяют заказчику оптимизировать стоимость заказа в слу-

чае выявления факта завышения цены в предложении потенциального исполнителя.

В российском законодательстве не предусмотрен такой способ размещения заказа как конкурентные переговоры и право заказчика на размещение заказов на разработку и поставку инновационной продукции путем запроса предложений, что представляется необоснованным. 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 заказов¹⁷².

Для реализации принципа стимулирования инноваций в рамках государственной контрактной системы закупок необходима реализация комплекса нормативно-правовых мер, направленных на:

- 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.

172. Weber M. Procurement of innovation in Germany: political goals and empirical findings. Joint CIE-CSTP workshop on demand-led innovation policies. Paris, September 14–15, 2009. P. 9–10.

Глава

V

Контрактные
закупки в сфере
исследований
и разработок

1. Контрактные исследования: от RAND Corp. до НИУ ВШЭ

Одной из важнейших национальных задач на современном этапе является формирование инновационной модели 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).

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»¹⁷³.

173. OECD. Frascati Manual. Paris, 1993.

Исследования и разработки являются 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 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, в том числе через систему контрактных отношений и соответствующих закупок в сфере исследований и разработок.

Контрактные закупки, т.е. закупки, осуществляемые государственными и частными организациями посредством установления контрактных отношений с поставщиками (исполнителями), можно разделить на три уровня с точки зрения их наукоемкости:

1) закупки стандартной продукции (услуг), для которых могут быть сформированы общие критерии выбора (например, автомобили или офисное оборудование);

2) закупки сложной технологической и наукоемкой продукции (услуг), для которых трудно стандартизировать критерии выбора (например, промышленное и медицинское оборудование, архитектурные проекты и т.п.);

3) закупки результатов исследований и разработок (ИР), для которых возможны только специфические критерии выбора.

В связи с тем, что инновационная функция закупок приобретает особую значимость в современных условиях резкого роста инновационной составляющей в стратегии развития российской экономики, вопрос о повышении их эффективности в сфере ИР становится одним из ключевых. 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 научные учреждения получают финансовые ресурсы (субсидии) для оказания государственных услуг в соответствии с государственным или муниципальным заказом (заданием). Таким образом, речь здесь идет о закупках специфических услуг – результатов исследований и разработок¹⁷⁴.

В рамках процесса обеспечения прямой финансовой поддержки ИР и стимулирования непрерывного перелива знаний и технологий в экономику на Западе с конца шестидесятых годов последовательно разрабатывается инструмент *контрактного исследования*. Контрактное исследование осуществляется в рамках сотрудничества между государственным или частным клиентом, заинтересованным в решении определенной научно-технологической задачи, но не имеющим для этого необходимых возможностей, и исследовательской организацией, которая может выполнить такую работу на основе контракта. Известно, что научно-исследовательская деятельность активизируется в том случае, если в экономике имеется тенденция к повышению спроса на новую, высокотехнологичную продукцию. Это и является моментом, когда на авансцену выходят организации, выполняющие контрактные исследования – *contract research organizations (CRO)*. CRO являются

174. Несмотря на то, что данный законодательный акт был принят более четырех лет назад, он до сих пор остается предметом острых дискуссий. Представители оппозиционных партий в Государственной думе настаивают на его скорейшей отмене или серьезном редактировании, поскольку считают его антисоциальным, направленным на превращение некоммерческих учреждений в коммерческие организации, вытеснение бесплатного образования, медицины и культуры так называемыми платными услугами. К платным услугам проблематично отнести и проведение чистых фундаментальных исследований.

юридически независимыми исследовательскими организациями, обслуживающими различные инновационные институты.

Первым частным коммерческим исследовательским институтом, который финансировался в основном за счет правительственных исследовательских контрактов, стала RAND Corporation (основана в 1948 г.). Заметим, что сама аббревиатура RAND означает Research and Development. В течение первого десятилетия своего существования RAND Corp., созданная по инициативе военно-воздушных сил США, занималась в основном решением военно-технических задач — конструированием самолетов, ракетной техники и спутников, но уже с начала 1950-х годов стала работать по заказам американских правительственных организаций, проводя исследования по широкому кругу проблем национальной безопасности. В начале 1960-х годов специалисты RAND проводили активные разработки в области вычислительной техники и программирования. С течением времени в исследовательском центре появились специалисты по общественным, как мы говорим, наукам — политологии, экономике, социологии, психологии и т. д., и RAND стал выполнять заказы правительства США по все большему кругу проблем.

Корпорация разработала целый ряд весьма сложных и тонких математических методов, в частности линейное программирование, динамическое программирование, определение очередности проблем, нелинейное программирование, метод Монте-Карло, теория игр и т. д. Она разрабатывает также новые подходы в области методов футурологии и технического прогнозирования — самый знаменитый метод известен под названием «Дельфи». Среди негосударственных заказчиков RAND присутствуют автомобильный гигант Ford Motor и фармацевтическая компания Pfizer, Гарвардский и Стэнфордский университеты, ООН, Еврокомиссия и Всемирный банк, фонды Сороса и Рокфеллера, даже Министерство здравоохранения Китая¹⁷⁵.

175. Бозуш Д. Кратко о RAND Corporation <http://psyfactor.org/lib/rand.htm>.

Зарубежные специалисты отмечают, что для эффективной работы CRO требуются:

- общественная (государственная) поддержка в проведении фундаментальных исследований;
- наличие предприятий с намерением и потребностью продвигать научно-технологический прогресс;
- гибкие контрактные правила патентования и использования результатов ИР;
- информационное сотрудничество с конкурентами, чтобы избежать дублирования усилий в одной области исследования;
- налоговые льготы¹⁷⁶.

Обязательства по контракту, связанному с ИР, который финансируется частным предприятием, существенно отличаются от обязательств по контракту, финансируемому государством. В последнем случае исполнитель должен выполнить дополнительные требования заказчика. Обычно эти требования состоят в обязательстве сделать результаты финансируемого проекта достоянием всех заинтересованных организаций (компаний). Это означает, что абсолютная конфиденциальность при общественном (государственном) финансировании проекта ИР невозможна¹⁷⁷.

Существенным аспектом контрактных закупок в сфере ИР является охрана прав интеллектуальной собственности. Вступив во Всемирную торговую организацию (ВТО), Россия взяла на себя в том числе обязательство соблюдать Соглашение TRIPS (Торговые аспекты прав интеллектуальной собственности). Согласно этому документу страны-участницы обязуются обеспечить на своей территории действие таких процедур, которые позволяют осуществлять мероприятия, предотвращающие и не допускающие нарушения законодательства в сфере охраны интеллектуальной собственности. Соглашение TRIPS отмечает также, что законодательство каждой страны

176. Шмайсер Н. Контрактная система исследований / Управление наукой в странах ЕС. Т. 3. М.: Наука, 1999. С. 295.

177. Там же. С. 300.

должно иметь нормы, которые разрешали бы прибегать к эффективным оперативным и правовым действиям, направленным против любого нарушения прав интеллектуальной собственности.

В нашей стране упорядочению нормативно-правового регулирования в данной сфере, и в том числе по вопросам, касающимся результатов интеллектуальной деятельности, созданных за счет бюджетных средств, способствовало принятие IV части Гражданского Кодекса РФ. Кодексом устанавливается, что факт финансирования является основанием для возникновения прав. Таким образом, в случае контрактного исследования, финансируемого за счет бюджетных средств, именно государство становится тем экономическим субъектом, которое в каждом конкретном случае решает вопрос о передаче прав на объекты интеллектуальной собственности. Это же положение, в частности, было заложено в Федеральную целевую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», где распределение прав на результаты научно-технической деятельности между субъектами финансирования происходило пропорционально затраченным средствам. Вместе с тем, действующая в нашей стране система охраны прав на интеллектуальную собственность еще не в полной мере решает задачу создания оптимальных условий для развития творчества во всех его проявлениях.

Следует отметить, что еще в Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг. введение контрактной системы в сфере ИР было названо важнейшим инструментом государственной научно-технической политики. Его действенность связывалась со стимулированием спроса и предложения на эффективные научно-технические проекты для государственных нужд и их реализацией на выгодных для государства условиях. Кстати, подчеркивалось, что задачей контрактной системы финансирования исследований и разработок является не только обеспечение

взаимодействия между госзаказчиком и исполнителем, но и определение взаимных обязательств и прав, в том числе и на результаты ИР. Важной составной ее частью, по опыту зарубежных стран, должна была стать система возвратного финансирования, которая обеспечивает более строгий отбор научно-технических проектов с точки зрения их экономической эффективности. Однако такая система финансирования отечественных исследований и разработок тогда в нашей стране распространения не получила¹⁷⁸.

В настоящее же время ситуация кардинально меняется. Как видно из данных, приведенных в табл., 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 21,3 процентных пункта, что связано с общей тенденцией перехода на контрактную систему в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

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

Показатели	2010	2011	2012	2013 (план)
Выполнение ИР по государственным контрактам	35,1	54,7	56,0	56,4
Субсидии на гранты и премии в области науки и техники	7,1	6,3	5,9	5,7
Обеспечение деятельности подведомственных учреждений	42,6	29,3	28,6	27,1
Другие расходы	15,2	9,7	9,5	10,8

Источник: Наука, технологии и инновации России – 2013: крат. стат. сб. М.: ИГРАН РАН, 2013. С. 27.

Итак, в форме государственных контрактов сейчас осуществляется более половины государственных затрат на

178. Миндели Л.Э., Мартыненко А.В. и др. Реформирование российской науки: анализ и проблемы. М.: ЦИСН, 2001. С. 53–64.

ИР¹⁷⁹. И в основном это затраты на прикладные исследования, фундаментальные же исследования осуществляются главным образом по графе «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений» (так называемое базовое / сметное/ финансирование). Примечательно, что данные по этой графе практически совпадают с данными, свидетельствующими о тенденции сокращения расходов на фундаментальные исследования в структуре ассигнований на гражданскую науку из средств государственного бюджета. В 2010 г. этот показатель составлял 44,7%, в 2011 г. – 30,1%, в 2012 г. – 26,7%, в 2013 г. – 26,6% (оценка)¹⁸⁰. Таким образом, с одной стороны, отрадно, что увеличивается доля контрактных исследований, выполняемых по заказу государства, а с другой стороны, последнее в условиях индифферентности бизнеса все больше сосредотачивается на финансировании прикладных исследований и разработок в ущерб реализации своих прямых обязанностей – поддержке фундаментальной науки. Это противоречие можно разрешить лишь на базе развития государственно-частного партнерства в научно-исследовательской сфере, для чего требуется создать серьезные организационные и правовые предпосылки.

Зарубежный опыт показывает, что объем и качество сотрудничества между исследовательскими институтами и частными компаниями реального сектора определяют успех контрактного исследования в условиях рыночной экономики. К сожалению, в России эти объем и качество еще не достигли серьезного уровня. Так, средства бюджета составляют около 70% во внутренних затратах на исследования и разработки, а в развитых странах ситуация обратная – примерно 70% приходится на частные компании. При этом государство, даже при сравнительно небольшой своей доле в финансировании ИР, может успешно осуществлять общую координацию научно-исследовательских работ и реализацию широкомас-

179. Общий объем ассигнований на гражданскую науку из средств федерального бюджета составляет 341,5 млрд руб. (оценка 2013 г.).

180. Наука, технологии и инновации России – 2013: крат. стат. сб. М.: ИПРАН РАН, 2013. С. 25.

штабных программ (контрактов) путем поощрения частных компаний. В РФ же государству приходится работать на два фронта: выступать главным заказчиком и по фундаментальным, и по прикладным исследованиям. В результате происходит распыление государственных средств и российская фундаментальная наука – главный государственный научный приоритет – урезается в финансовом отношении.

Осознание бизнесом того факта, что наука тоже есть непосредственная производительная сила, которая делает деньги, является одной из главных составляющих для построения экономики знаний и превращения предпринимательского сектора в реального солидного заказчика для организаций, выполняющих контрактные исследования. К сожалению, наши правительственные круги, принимающие различные концепции и стратегии социально-экономического и инновационного развития, под предпринимательским сектором подразумевают, прежде всего, крупные отраслевые корпорации. В этом случае, как справедливо отмечается, повышение роли российского бизнеса в сфере ИР может осуществляться только в рамках государственно-оборонного заказа¹⁸¹.

В качестве примера российской организации, выполняющей контрактные исследования по гражданской тематике, приведем всем известный Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Эта организация, вероятно, является отечественным лидером по выполнению ИР в гуманитарной сфере по внешним заказам, и именно здесь с помощью «ручного управления» выстроена эксклюзивная модель взаимодействия науки, бизнеса и государства. Объем выполняемых НИУ ВШЭ прикладных исследований по внешним заказам находится на уровне примерно 1,7 млрд руб. в год. Структура основных заказчиков: федеральные министерства и ведомства – 39,0%, региональные и муниципальные органы власти – 27,4%, российские орга-

181. Научная и инновационная политика. Россия и Мир. 2011–2012 / Под ред. Н.И. Ивановой, В.В. Иванова. М: Наука, 2013. С. 48.

низации – 28,4%, зарубежные организации – 3,2%, государственные фонды – 2,0%. Научные исследования проводятся в 107 (!) научных институтах и центрах, 32 научно-учебных и проектно-учебных лабораториях, 16 международных лабораториях под руководством ведущих зарубежных ученых, а также на факультетах вуза. Соотношение фундаментальных и прикладных исследований – 1:3 (данные 2012 г.)¹⁸². Среди основных заказчиков проведения прикладных исследований в НИУ ВШЭ можно выделить российские институты развития. Так, например, по заказу ОАО «Российская венчурная компания» за последнее время были проведены исследования по темам «Менеджер инноваций крупной российской компании – кто он?» (ноябрь 2013 г.) и «Система менеджмента для управляющих компаний инновационных территориальных кластеров Российской Федерации» (март 2014 г.). Кроме того, НИУ ВШЭ постоянно готовит для ОАО «РВК» обзоры рынков инновационной продукции. Что касается министерских заказов, то можно привести пример выполнения университетом научно-исследовательских работ по теме «Разработка дорожной карты перехода к «эффективному контракту» в сфере науки Российской Федерации и пакета институциональных преобразований для ее реализации» (заказчик – Министерство образования и науки РФ).

Итак, контрактные исследования – это научно-исследовательская деятельность, основанная на контрактном соглашении, согласно которому заказчик (клиент) оговаривает вопросы, ответы на которые ожидает получить в результате исследования, а исполнитель (подрядчик), планируя исследование, исходит из установленных клиентом параметров. Таким образом, главной отличительной чертой контрактных исследований является целевая ориентация на выполнение конкретных исследований. При этом клиент и исполнитель юридически и экономически независимы, а результаты иссле-

182. Основные направления научных исследований и разработок НИУ ВШЭ / http://www.hse.ru/data/2014/01/27/1234613872/Ru_Sci.

дования передаются клиенту с правом использования после того, как стороны взаимно выполнили обязательства, установленные контрактом.

К положительным факторам развития инструмента контрактного исследования можно отнести:

1) возможность продуктивного использования технологических, промышленных и интеллектуальных ресурсов для генерирования научного знания;

2) прикладной характер и направленность исследований на обеспечение общественных нужд;

3) создание конкурентной научной среды;

4) активизация научно-исследовательской деятельности в силу облегчения доступа к источникам финансирования.

Вместе с тем имеются и некоторые негативные последствия:

1) зависимость результатов исследования от средств финансирования (заказчик во многом заранее предопределяет выводы, к которым должен прийти исследователь);

2) слабая защита прав интеллектуальной собственности в некоторых странах (особенно это актуально для России);

3) асимметрия информации, т.е. неравномерное распределение информации о предмете сделки между сторонами (заказчиком и исполнителем).

Думается, что положительные факторы как в количественном, так и в качественном аспекте перевешивают негативные.

2. Изменения в правовой базе – шаг вперед?¹⁸³

Как уже неоднократно отмечалось в данной работе, до недавнего времени у нас в стране центральное место в правовой базе государственных закупок и соответствующих контракт-

183. В данном параграфе использован материал к.т.н. Фетисова В.П. (Комитет Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям).

ных отношений занимал Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» /в последующих многочисленных редакциях/ (далее – Закон 94-ФЗ).

Результаты анализа правоприменительной практики Закона 94-ФЗ 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 участ-

ников 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 допуск 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 проведения.

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. Однако 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).

Вот далеко не полный перечень проблем правоприменения Закона 94-ФЗ в сфере исследований и разработок. Обсуждение этих проблем проводилось 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.

Попытки улучшить Закон 94-ФЗ предпринимались постоянно. В частности, в результате принятых редакций федеральные бюджетные учреждения получили право самостоятельно проводить конкурсы; была расширена возможность изменения цены контракта (до 10%); был увеличен перечень работ, когда можно использовать критерий квалификации участника и т.д. Эти и последующие «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 статей¹⁸⁴.

Анализ положений «правопреемника» Закона 94-ФЗ Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее Закон 44-ФЗ) 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, и в конечном итоге, есть основания предполагать, что его реализация в принятом законодателем виде не будет способствовать в должной мере повышению

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

результативности научной и научно-технической деятельности, эффективности бюджетных средств, выделяемых на ИР.

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.

Основным недостатком Закона 44-ФЗ является то, что он базируется на принципе единства федеральной контрактной системы, предполагающего по сути дела универсальность 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 результата.

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 заказа¹⁸⁵.

Представлялось 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.

185. 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.

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

Как мы уже отмечали, для контрактных закупок результатов исследований и разработок возможны только специфические критерии выбора, и в связи с этим Закон 44-ФЗ предусматривает возможность предъявления к участникам закупочных процедур особых квалификационных требований. В то же время практическая реализация данного положения осложняется тем, что указанные требования должны быть приняты отдельным постановлением Правительства РФ. Опыт показывает, что на это может потребоваться значительное время. Может быть, новый закон следовало бы дополнить отдельной главой, в которой должны содержаться требования к профессионализму исполнителей 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 целях снижения вероятности победы недобросовестного исполнителя контракта за счет снижения цены в Законе 44-ФЗ были заложены механизмы отклонения заявок с демпинговой ценой. В частности, к антидемпинговым мерам относится необходимость обоснования цены контракта в том случае, если она более чем на 15% ниже начальной (макси-

мальной) цены контракта. Если предметом закупки являются научно-исследовательские работы, то все заявки со снижением цены более 25% подлежат обязательному отклонению.

Вызывает сомнение обоснованность трактовки принципа эффективности федеральной контрактной системы. Судя по тексту Закона 44-ФЗ, органы государственной власти, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения при планировании закупок товаров, работ, услуг осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд с использованием наименьшего объема ресурсов или наилучших результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд с использованием определенного объема ресурсов. Такая трактовка эффективности, как и прежде, будет ориентировать заказчиков на выбор поставщика, предложившего наименьшую цену контракта, что в большинстве случаев не оправдано при определении исполнителя на выполнение ИР.

Одной из основных закономерностей современного этапа научно-технологического развития является неуклонное снижение удельной стоимости полезности (потребительских свойств) новой продукции по сравнению с ее базовыми аналогами. В этой связи статью 22 Закона 44-ФЗ, посвященную определению начальной (максимальной) цены государственного или муниципального контракта, необходимо было дополнить нормой о необходимости соблюдения условия опережающего роста полезности инновационной продукции над ростом цен и совокупных затрат на ее разработку, производство и эксплуатацию. Выполнение указанного условия при формировании политики цен на реализуемую продукцию позволило бы существенно снизить уровень инфляции.

Анализ отчетов Счетной палаты Российской Федерации о результатах контроля за исполнением федерального бюджета за последние годы свидетельствует о низкой социально-эко-

номической эффективности использования средств, выделенных бюджетополучателям на закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. В полной мере это относится и к сфере ИР.

Поэтому в целях повышения эффективности использования бюджетных средств, выделенных на закупки товаров, работ и услуг, закон необходимо было дополнить главой, регламентирующей требования к качеству и технико-технологическому уровню закупаемой продукции, а также и порядок приемки результатов реализации контракта с учетом их специфики.

При организации закупок новых товаров, работ и услуг для государственных или муниципальных нужд 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 инновационной продукции»*, т.е. на реализацию *инновационных проектов «под ключ»*. Реализация такого подхода позволит обеспечить реальную, а не формальную интеграцию отраслевых НИИ, вузов и промышленных предприятий для осуществления инновационной деятельности. Для решения указанной задачи необходимо было на стадии обсуждения внести изменения в соответствующий законопроект в части разработки, освоения, производства и поставки инновационной продукции (работ, услуг).

Требуется также, на наш взгляд, принципиально разграничить процедуры размещения заказа на выполнение прикладных исследований и разработок, непосредственной целью которых является создание инновационной продукции, необходимой заказчику для удовлетворения государственных нужд, и процедуры размещения заказа на проведение фундаментальных исследований, результаты которых, строго говоря, необходимы не конкретному государственному заказчику, а обществу в целом.

В связи с этим хотелось бы еще раз подчеркнуть, что необходим институциональный переход от понятия «государственные (муниципальные) нужды», которое сохранилось и в новом базовом законе, к понятию «общественные нужды». Размещение государственных заказов на поставки товаров, работ, услуг имеет целью не удовлетворение нужд государства как института, а обеспечение потребностей всего общества, для которого и реализуются государственные функции, осуществляется производство соответствующих товаров и услуг¹⁸⁶. И в этом смысле проведение фундаментальных исследований как нельзя лучше вписывается в категорию общественных нужд.

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. Существенную роль в исправлении данной ситуации должна играть научная экспертиза программ и проектов, в частности возможности их реализации через проведение контрактных исследований. Экспертные советы различных уровней должны определять «качественные» критерии и степень инновационности приобретаемых в рамках общественных закупок товаров и услуг. Именно с участием профессиональных экспертов должны определяться текущие и перспективные потребности, возможность их удовлетворения через закупку результатов ИР. Так, например, в регионах качественному отбору научно-исследовательских работ в рамках соответствующих заказов,

186. *Смотрицкая И., Черных С.* От государственного заказа к общественным закупкам // Общество и экономика. 2012. № 9. С. 54–55.

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 — заказчиков контрактных исследований.

В заключение отметим, что для решения существующих проблем, связанных с финансированием науки и инноваций в России, необходимо осуществление взвешенной политики государства в данной области, предполагающей значительное увеличение финансирования и направленной на отработку взаимоприемлемых финансовых норм и правил, стимулирующих повышение эффективности работы научных организаций. Эта политика должна включать в себя и стимулирование контрактных отношений в части, касающейся исследований и разработок (прежде всего прикладного характера), путем систематизации общественных нужд и передачи созданных с использованием бюджетных и частных средств научно-исследовательских результатов в реальный сектор экономики с соблюдением интеллектуальных прав, а также развитие контрактной системы найма работников научных организаций, прежде всего для лиц, осуществляющих инновационную деятельность и ведущих прикладные разработки. Только в этом случае можно говорить о шаге вперед в организации контрактных закупок научно-инновационных продукции и услуг для общественных нужд.

Глава

VI

Организация
и управление
закупками
в социальной
сфере

1. Основные цели и направления развития института закупок в сфере производства общественных услуг

Стратегия формирования инновационной экономики на современном этапе требует от социальной сферы приоритетного развития. Для России это имеет первостепенное значение, и без этого невозможно не только обеспечить устойчивое экономическое развитие, но и научно-технологический прогресс в целом. Не подлежит сомнению также то, что главная ответственность за модернизацию социальной сферы, повышение эффективности использования бюджетных средств и качества общественных услуг лежит на государстве.

По нашему мнению, инновационный вектор развития экономики и общества во многом предопределяется динамикой своевременных и качественных преобразований в социальной сфере. Данные процессы позволят сформировать необходимые условия для «перехода от «производства вещей» к «производству людей», что адекватно новому видению значимости человека в современном мире и общественном производстве»¹⁸⁷.

В условиях выбора инновационных приоритетов в социальной сфере одним из стратегических источников интенсифи-

187. Сфера услуг: экономика / Учебное пособие под ред. Т.Д. Бурменко. М.: КНОРУС, 2007. С. 47.

кации развития производства общественных услуг и повышения его эффективности является способность производителя обеспечить формирование нужной среды для эффективного структурирования и трансформации ресурсов в результате их кругооборота в воспроизводственном процессе.

Отметим, что понятие *общественная услуга* имеет достаточно широкие сущностные границы, в рамках которых такая услуга идентифицируется с разных позиций на общественном, государственном, производственном и потребительском уровне.

В указанных границах общественные услуги это:

- услуги, имеющие приоритетное (базовое) значение для общества, государства и потребителя (услуги в сферах здравоохранения, образования, социальной помощи);
- услуги, предполагающие определенную государственную политику в социальной сфере;
- услуги, предполагающие определенную экономическую государственную модель их предоставления;
- услуги, предполагающие определенную схему финансового обеспечения их производства за счет бюджетных и/или внебюджетных средств;
- услуги, предполагающие определенный организационно-экономический формат производственных и управленческих процессов в условиях деятельности того или иного производителя услуг в социальной сфере (больница, школа, учреждение социальной помощи, казенное, бюджетное, автономное, частное и т.д.).

Максимальное удовлетворение потребностей потребителя производимыми общественными услугами, управление их качеством и себестоимостью, оперативность организационно-функциональных производственных процессов и развитие конкуренции, постоянное совершенствование производственных функций и увеличение их вклада в общую эффективность — вот далеко не полный круг ключевых вопросов, стоящих сегодня перед любым учреждением социальной сферы.

Ни одно производство общественных услуг не обходится без ресурсов и роль их в социальной сфере в условиях конкурентного рынка особенно и существенна. От того, насколько качественно и взаимовыгодно будут выстроены хозяйственные связи производителя с поставщиками ресурсов и осуществлена внутренняя межфункциональная организация в учреждении, связанная с закупочной деятельностью и ресурсным обеспечением в целом, во многом будет и предопределена эффективность произведенной общественной услуги.

Анализ существующей нормативно-правовой базы общегосударственного, бюджетного и налогового законодательства свидетельствует о том, что производитель общественных услуг — это созданная государственными, муниципальными органами «некоммерческая» организация (не путать с НКО), имеющая широкоформатный спектр статусов, компетенций и целевых установок своей хозяйственной деятельности, ключевая и значительная часть которых нормируется государственными регуляторами.

Однако реальное положение вещей в данной сфере давно находится за пределами вышеуказанных юридических нормативов, а так называемые «некоммерческие» организации давно сориентированы, в том числе и на уровне государственной политики, на производственную деятельность в условиях общих рыночных механизмов. Поэтому не случайно в настоящее время общество требует от производителей общественных услуг сопоставимой эффективности по сравнению с частным сектором экономики. «Средства, потраченные государственными служащими по снабжению, заслуживают такого же серьезного внимания, как и средства, потраченные менеджерами частных компаний, поскольку источником средств является налогоплательщик»¹⁸⁸.

Таким образом, в основе концепции модернизации социального сектора экономики, в первую очередь должно лежать наполнение производственных отношений необхо-

188. Майкл Р. Линдерс, Харольд Е. Фирон. Управление снабжением и запасами. Логистика / Пер. с англ. СПб.: ООО «Полиграфуслуги», 2006. С. 613.

димой экономической сущностью и смыслом, максимально приближенными институционально и по эффективности к воспроизводственным процессам в целом. По существу «государство — это большой бизнес» и «государственные закупки мало отличаются от закупок частных компаний»¹⁸⁹.

В этой связи возникает целый ряд вопросов.

Может ли общественный сектор экономики действовать эффективнее на рынке ресурсов?

Имеется ли у производителей общественных услуг потенциальная возможность лучше использовать производственную систему ресурсного обеспечения и ее ключевой элемент — закупочную деятельность?

Достигается ли в процессе закупок ресурсов необходимый результат?

Удается ли производителям общественных услуг при приобретении ресурсов использовать современные технологии установления эффективных хозяйственных связей?

Почему производитель общественных услуг сегодня приобретает ресурсы, не обеспечивающие максимальную индивидуальную и социальную полезность конечного блага?

Как и когда нужно принимать те или иные решения приобретения производственных ресурсов и есть для этого возможности?

Почему у производителей общественных услуг нет мотивации приобретать ресурсы по рыночной стоимости, и почему экономия при закупках на торгах оставляет его экономически равнодушным и оборачивается для него в дополнительные хозяйственные проблемы и неэффективность?

Ответы на эти вопросы требуют досконального анализа существующей у нас в стране системы государственных закупок в сфере производства общественных услуг.

По существу ресурсное обеспечение производства общественных услуг и его ключевой элемент — закупочная деятельность являются одним из стратегических факторов, спо-

189. Там же. С. 614–615.

собствующих трансформации проектов и ресурсов в готовые экономические продукты в виде общественных услуг.

В настоящее время развитие производства общественных услуг в экономически развитых государствах смещается в пользу лучшего понимания необходимости создания условий для большей реализации элементов современной парадигмы «выбора и конкуренции», т.е. системы производства услуг, в которой «...модели, в значительной мере опирающиеся на выбор, соединенный с конкуренцией поставщиков, в общем и целом обеспечивают поставщиков лучшей структурой стимулов... и следовательно, с большей вероятностью позволяют обеспечивать высококачественные услуги»¹⁹⁰.

По существу право потребителя общественной услуги на выбор лучших характеристик, и конкурентная борьба между производителями услуг за удовлетворение разнообразных потребностей членов общества становятся экономической и социальной основой для эффективного производства *хорошей общественной услуги* (этот, может быть, не совсем научный, но отражающий суть проблемы, термин мы не раз еще будем использовать). А высокое качество такой услуги во многом детерминируется качеством закупочной деятельности.

В свою очередь, качество закупочной деятельности, ее организация и система управления могут быть оценены, с одной стороны, через совокупные затраты на эту деятельность (интеллектуальные, материальные, человеческие, трансакционные, временные), а с другой стороны, через уровень квалификации специалистов, обеспечивающих ресурсами хозяйственную деятельность производителя услуг. Поэтому вполне очевидным становится взаимосвязь между профессиональным уровнем специалистов, занимающихся обеспечением качественными ресурсами врачей, учителей, социальных работников и степенью удовлетворения потребителя конечным результатом произведенных для него услуг.

190. Ле Гранд Д. Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции / Пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. С. 56.

Также очевидна и взаимосвязь между качеством общественной услуги и затратами связанными с информационным, программным и компьютерным обеспечением закупочной деятельности, которые, в свою очередь, формируют соответствующие условия для эффективных внешних и внутрипроизводственных трансакций, для гибкости и мобильности закупочных процессов.

Характеристики качества общественной услуги и взаимосвязи ее с качеством закупочной деятельности можно оценивать также через общие параметры процессов производства услуги и закупочной деятельности. В частности, в виде такого параметра может служить уровень так называемого *быстродействия*. Очевидно, что время и скорость приобретения ресурсов для производителя, особенно в сфере здравоохранения, являются социально-критическими факторами в процессе производства услуги. Эти же характеристики являются ключевыми и в оценках качества услуги со стороны потребителя, в том числе косвенно, за счет гарантированных ресурсных возможностей способствующих формированию более высокого уровня вежливости и предупредительности для производителя. Все это в конечной совокупности определяет степень удовлетворенности качеством произведенной общественной услуги.

Безусловно, *эффективность закупочной деятельности* в процессе производства услуги необходимо оценивать с точки зрения ее экономических и социальных результатов, а также процессов (действий), оказывающих влияние на качество общественной услуги, благодаря которому существенным образом изменится уровень удовлетворенности потребителя. «Неэффективные услуги (в которых ресурсы используются неправильно или растрачиваются) понижают общий уровень здоровья, образования или благосостояния потребителей по сравнению с тем, каким он мог быть»¹⁹¹.

В этих условиях эффективность закупочной деятельности в соотнесении с эффективностью производства услуги и

191. Там же. С. 22.

управлением ее производства как раз и заключается в том, что ценность получаемого закупочного результата должна быть выше той ценности закупочного результата, от которого мы отказались, заплатив данную цену. По существу реальная цена процесса закупки измеряется не только затраченными бюджетными средствами и временем, но и соотношением с ценностью, которую возможно было бы получить, осуществляя другие по эффективности закупочные процессы. Таким образом, у закупочного результата есть «упущенная ценность», от которой мы отказались, оплачивая неэффективную закупочную деятельность, а вместе с ней и производство общественной услуги с соответствующим уровнем неудовлетворенности потребителя.

В такой ситуации производитель общественных услуг должен формировать ценность своей закупочной деятельности на базе ряда ключевых установок производственной эффективности — что возможно закупить, как это можно осуществить и какие условия для этого должны быть сформированы.

Еще одной существенной составляющей производства «хорошей» общественной услуги являются отношения, связанные с реагированием учреждений социальной сферы на нужды и потребности потребителей. Достаточно очевидным становится в контексте такого реагирования непосредственное воздействие закупочной деятельности на скорость реакции производителя, на уровень качества общественной услуги.

Иными словами, эффективно организованная закупочная деятельность в системе производства услуг должна не только позволять создавать условия для обеспечения запланированного исполнения своевременной доставки до потребителя необходимого объема, номенклатуры и качества услуг, но и оперативно выявлять новые, альтернативные по характеристикам ресурсы, и устанавливать взаимовыгодные хозяйственные связи. Такие комплексные организационно-функциональные процессы позволят производителю создавать лучшие по характеристикам общественные услуги, а значит

лучше реагировать на нужды и желания потребителей. Для этого система закупок, несомненно, обязана обладать возможностями максимального организационно-функционального быстроедействия и необходимой гибкости.

Важнейшим аспектом в процессе производства «хорошей» общественной услуги для потребителей и общества, как социальной группы, налогоплательщиков остается *хозяйственная деятельность производителя с точки зрения ее прозрачности и подотчетности*. Общественные интересы и беспокойство за бюджетные средства, затраченные в социальной сфере производства, напрямую связаны с получаемыми результатами производства услуг в здравоохранении, образовании и социальной поддержке населения.

В этих условиях закупочная деятельность производителя общественных услуг приобретает уже не только экономическое, но и социальное значение, ведь большинство потребителей услуг напрямую или косвенно платят налоги и хотели бы понимать, почему и за сколько приобретаются учреждениями социальной сферы те или иные ресурсы.

Прозрачность закупочной деятельности и ее публичная подотчетность в процессе производства общественных услуг существенно позволяют снизить социальное напряжение и повышать эффективность собственной хозяйственной деятельности. Однако, учитывая специфический характер деятельности учреждений социальной сферы и необходимость создания условий для формирования цивилизованного конкурентного рынка общественных услуг, возникает потребность в поиске баланса между необходимостью и степенью публичности соответствующей информации.

Другой гранью «хорошей» общественной услуги для ее потребителя являются вопросы *справедливости производства общественных услуг*. В данном аспекте хорошая общественная услуга будет формироваться в таких процессах производства, которые обеспечивали бы равный доступ и качество к произведенному экономическому продукту для всех людей независимо от их социального и экономического

положения. В этой ситуации закупочная деятельность производителя во многом может способствовать справедливому производству общественных услуг за счет своевременного приобретения необходимого количества ресурсов с требующимися характеристиками качества.

Таким образом, рост проблем и приоритетная необходимость в модернизации социальной сферы, а также рост понимания возможностей по увеличению влияния закупочной деятельности на результаты деятельности производителей общественных услуг формируют экономическую необходимость по новому посмотреть на развитие ресурсного обеспечения закупочной деятельности как важнейшего элемента хозяйственной деятельности учреждений бюджетной сферы. При этом внимание должно быть сконцентрировано на двух ключевых аспектах: функциональном – как факторе минимизации проблем, связанных с ежедневными многочисленными закупками ресурсов и стратегическом – как факторе расширения возможностей по созданию необходимых эффектов производства и удовлетворения потребностей потребителей в качественных общественных услугах (рис. 1).

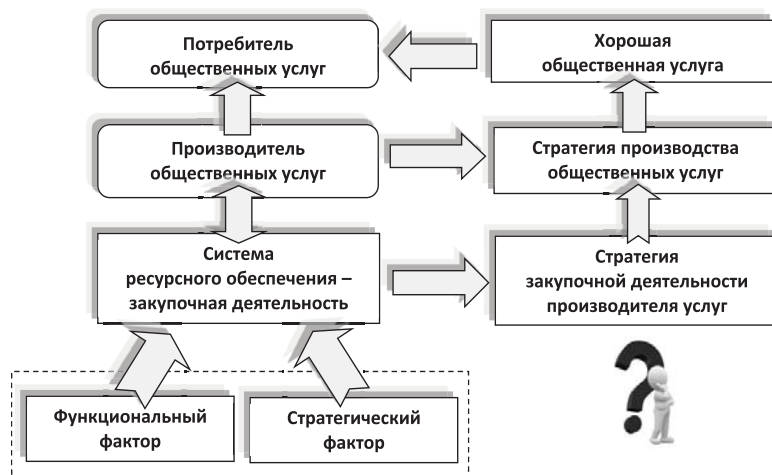


Рис. 1. Принципиальная схема развития закупочной деятельности в организациях сферы производства общественных услуг

Общими стратегическими производственными приоритетами при достижении социальных и экономических эффектов производителей общественных услуг в целом будут являться скорость, качество, себестоимость, современность и непрерывность процессов улучшения.

Поэтому важнейшим на сегодня вопросом становится альтернатива: или приоритетность эффективности производственной системы общественных услуг и соответствующее конструктивное воздействие государственного регулирования закупочной деятельности на эффекты производителя, или такие закупочные правила, которые формируют «искусственные» основы производственной деятельности (рис. 2).



Рис. 2. Принципиальная схема выработки парадигмы экономической эффективности государственного регулирования закупочной деятельности

Полагаем, что закупочные правила, устанавливаемые государственным регулятором для социальной сферы производства общественных услуг должны отталкиваться в первую очередь от естественных, фундаментальных организационных основ функционирования производственных систем и формировать условия для воспроизводства максимальной эффективности.

Такие подходы должны базироваться на взаимовыгодности экономических отношений, а не на подчинении общих процессов внешней и внутренней хозяйственной деятельности производителя общественных услуг «диктатуре» закупочных регламентов, основанных на субъективных желаниях и интересах различных ведомственных и социально-политических регуляторов.

В любом случае понимание правильной парадигмы естественной экономической приоритетности смысла закупочной деятельности в сфере производства общественных услуг со стороны федерального регулятора под давлением не устраивающих общество результатов деятельности социальной сферы будет неизбежным. Так или иначе, оно будет вынуждено смещаться в сторону достаточных «рамочных» закупочных правил для производства хорошей общественной услуги. Такие правила должны корректироваться с учетом специфики производства, конкурентности экономического продукта и необходимой в целом эффективности хозяйственной деятельности в условиях смешанной экономики, в основе которой лежат взаимовыгодные, долгосрочные, договорные отношения, а не электронная, убыточная механическая контрактация.

Подтверждением этому служит внесение очередных поправок в федеральное законодательство о контрактной системе в сфере общественных закупок¹⁹². Внесенные изменения в закупочные правила затрагивают совсем незна-

192. См. Федеральный закон от 04 июня 2014 г. № 140-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

чительную часть аспектов экономической либерализации закупочной деятельности в социальной сфере. Будем, однако, надеяться, что движение в данном направлении будет продолжаться.

2. Система государственных закупок в социальной сфере Липецкой области

Актуальность ускоренной модернизации и эффективного развития социальной сферы экономики особое значение приобретает на уровне субъектов Российской Федерации. Основной массив государственных полномочий и непосредственно учреждений, связанных с производством общественных услуг, сконцентрирован именно на региональном уровне.

С этой точки зрения становится очевидным, что организация и эффективность функционирования региональных производителей общественных услуг в социальной сфере детерминированы целым рядом разнохарактерных и разноразрядных факторов:

- компетенциями федеральных регуляторов и качеством установленных ими соответствующих правил хозяйственной деятельности (бюджетных, закупочных, учетных и т.д.);
- региональным воздействием стратегий социально-экономического развития территорий и бюджетными возможностями, позволяющими реализовать соответствующие государственные задания по производству общественных услуг;
- производственными возможностями отдельно взятого производителя гарантировать потребителю необходимый уровень качества и удовлетворенности от производимого экономического продукта;
- приоритетами самого потребителя.

При такой совокупности факторов особую важность и социально-экономический интерес приобретает возможность посмотреть на государственные закупки не со стороны обобщенных, размытых макроэкономических подходов на федеральном (региональном) уровне, а с позиции общественных закупок как конкретного стратегического «производственного фактора», формирующего ключевые предпосылки для удовлетворения потребностей каждого производителя в материальных ресурсах. Это особенно актуально для отдельного учреждения социальной сферы, реализующего требования эффективного использования ограниченных бюджетных ассигнований, воспроизводства необходимого уровня характеристик производственных процессов, постоянного повышения качества общественных услуг и удовлетворенности ими конкретных потребителей.

Принимая во внимание то обстоятельство, что Липецкая область на сегодня является одним из ведущих, динамично развивающихся регионов РФ¹⁹³, а также учитывая единые государственные правила функционирования социальной сферы во всех субъектах РФ, полагаем, что основные тенденции и отдельные параметры закупочной деятельности производителей общественных услуг, формирующиеся в Липецкой области, в той или иной степени представляют интерес для развития социальных сфер во всех регионах РФ.

За последние пять лет на закупки товаров, работ, услуг ежегодно из консолидированного бюджета Липецкой области в среднем направлялось более 21 млрд руб. С учетом развития социальной сферы этот объем выделяемых бюджетных ассигнований сохраняет положительную динамику среднего темпа ежегодного прироста на уровне 11% (табл. 1).

193. В 2013 г. Липецкая область заняла 17 место по значению сводного индекса инвестиционной привлекательности среди регионов Российской Федерации, подготовленного Министерством регионального развития РФ. – Примеч. ред

Таблица 1. Основные характеристики региональных закупок для государственных и муниципальных нужд Липецкой области

Экономические параметры	2009	2010	2011	2012	2013
Расходы консолидированного бюджета области, млрд руб.	39,3	39,9	44,7	47,3	51,3
Объем государственных и муниципальных заказов (по сумме заключенных контрактов и сделок), млрд руб.	16,6	21,4	21,7	22,9	25,3
Доля государственного и муниципального заказов области в расходах консолидированного бюджета области, %	42	54	49	48	49

Общая доля государственных и муниципальных закупок за последние 9 лет в среднем составляет порядка 46% от объема консолидированного бюджета Липецкой области (рис. 3).

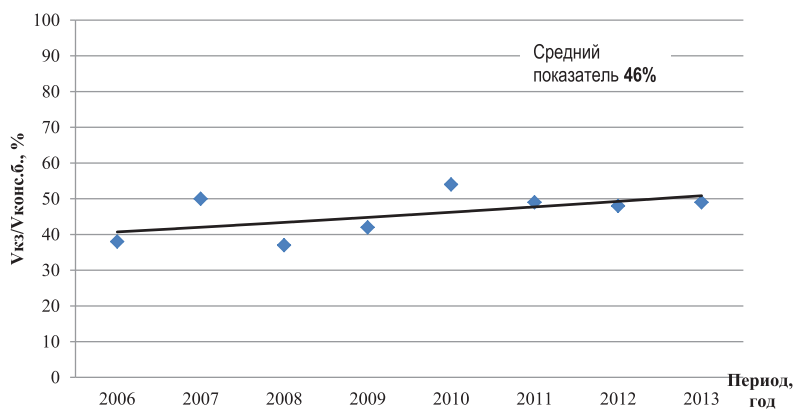


Рис. 3. Динамика доли объема региональных закупок в консолидированном бюджете Липецкой области за период 2006–2013 гг.

Анализ структуры используемых способов закупок в Липецкой области за период 2009–2013 гг. свидетельствует об отсутствии существенных колебаний в предпочтениях заказчиков и определенной характерной стабильности используемых транзакций в процессах осуществления закупок. Средние

годовые показатели за прошедшие пять лет составили: по торгам — 31%, котировкам — 7%, закупкам малого объема — 13%, закупкам у единственного поставщика — 49% (рис. 4).

Такой характер структуры способов закупок во многом предопределен целым рядом специфических факторов. В том числе: установленные жесткие нормативные требования федерального закупочного законодательства по способам и номенклатуре закупаемых ресурсов; сложившаяся структура ежегодных индивидуальных и уникальных номенклатурных потребностей; производственная необходимость оперативного приобретения ресурсов; минимизация транзакционных издержек на подготовительной стадии выхода производителей услуг на ресурсные рынки; соответствующий уровень квалификации специалистов, занимающихся закупочной деятельностью.



Рис. 4. Структура способов осуществления закупок в общем объеме консолидированного заказа Липецкой области, %

Безусловно, ключевое место в закупочной деятельности отводится *конкурентным процедурам закупок*. Это именно тот элемент закупочной деятельности, на который федеральными государственными регуляторами возлагались большие надежды в плане достижения экономической и социальной эффективности при осуществлении закупок ресурсов для государственных и муниципальных нужд.

Анализ структуры использования конкурентных процедур в форме торгов (конкурсы, аукционы) и запросов котировок в общей структуре использования конкурентных процедур на уровне региона свидетельствует об отсутствии доминанты предпочтений со стороны заказчиков.

Однако зачастую искусственные, ограничительные закупочные правила, установленные государственным регулятором по номенклатуре и объемам, толкают заказчика в виду производственной необходимости и низкой квалификации под любыми предложениями преодолевать закупочное федеральное вето и разбивать соответствующие закупки на отдельные элементы, чтобы уйти в более простые процедуры в форме запроса котировок или закупок малого объема (табл. 2). В среднем порядка 70% (или 13898 ед.) объема от всех ежегодно используемых конкурентных процедур в сфере региональных закупок осуществляется в социальной сфере Липецкой области.

Таблица 2. Характеристики структуры используемых конкурентных способов закупок в Липецкой области в период 2011–2013 гг.

Консолидированный уровень/сфера конкурентных закупок	Структура способов в общем объеме ежегодных конкурентных закупок ресурсов Липецкой области 2011–2013 гг., %	
	Торги (конкурсы/аукционы)	Запросы котировок
Региональные закупки	51	49
Социальная сфера в целом	55	45
Здравоохранение	48	52
Образование	71	29
Социальная защита	81	19
Культура	44	56
Физкультура и спорт	24	76

Следует отметить, что в тех социальных отраслях, где присутствует значительная потребность в приобретении ресурсов, обладающих неделимой совокупной комплексностью характеристик для конечного результата, сложностью дробления на составляющие, низкой альтернативностью

отдельных элементов, а также максимальным стремлением к получению эффективности, преобладающим конкурентным способом являются торги (образование, социальная защита).

Оценка эффективности закупочной деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок на современном этапе по существу сводится к рассмотрению показателя полученной экономии средств в результате проведенных конкурентных торгов. В основе оценки такой экономии лежит разница между начальной ценой контракта, предлагаемой заказчиком, и ценой сложившейся по результатам оценки предложений поставщика с использованием регламентированных процедур.

Так, за период с 2011–2013 гг. ежегодная средняя экономия бюджетных средств составила 18 копеек с каждого рубля при проведении закупок с помощью конкурентных процедур (рис. 5).

В то же время надежность показателя «экономия» как такового достаточно невысокая, так как установление начальной максимальной цены контракта осуществляется заказчиком на основании предложений потенциального круга работающих на соответствующем ресурсном рынке поставщиков, которые, как правило, идут со значительным уровнем ценового завышения.

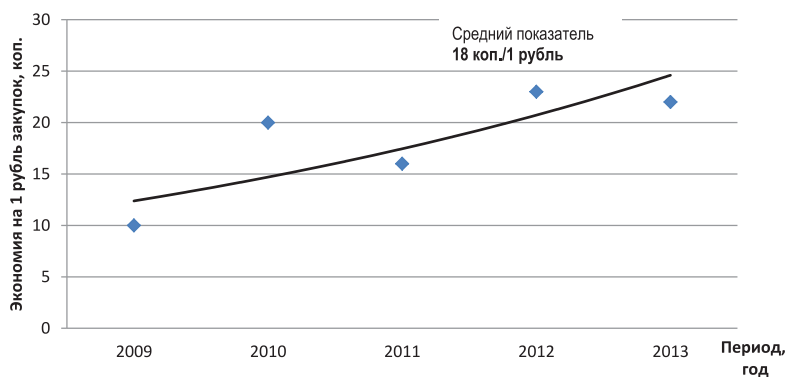


Рис. 5. Динамика экономии бюджетных средств по результатам торгов за период 2009–2013 гг. в Липецкой области

Анализ существующей практики показывает, что такое завышение находится на уровне не менее 20% и выше от начальной цены, которая сложилась на соответствующих рынках предложений на этапе вступления покупателя и продавца в переговоры по конкретной интересующей их индивидуальной сделке. Несомненно, это связано с требованиями государственного закупочного законодательства, рисками и издержками поставщика, его безразличием к данным закупкам.

В свою очередь так же интересна оценка общего потенциала возможностей эффективного использования бюджетных средств, выделяемых на закупки товаров, работ и услуг. С учетом средней величины экономии на торгах в размере 18% нетрудно оценить ежегодный минимальный уровень потенциальных возможностей и выгод в случае, если бы весь объем закупок был проведен в условиях конкурентных по сути и экономическому смыслу процессов (рис. 6).

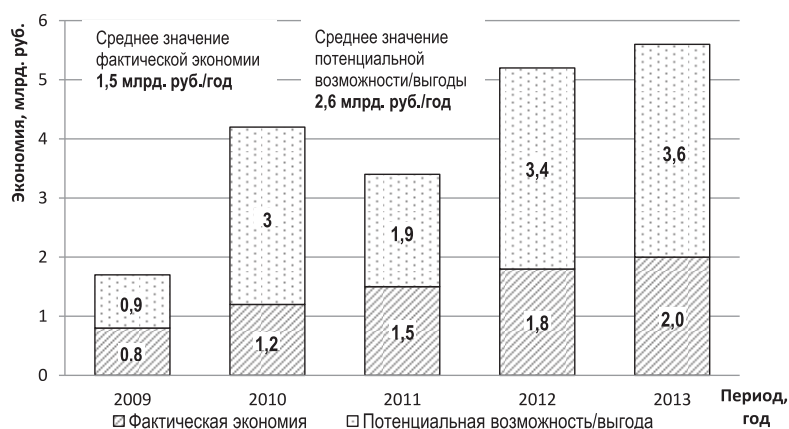


Рис. 6. Потенциальная экономия в случае размещения всего объема закупок на торгах в период с 2009–2013 гг. в Липецкой области.

Другим важнейшим, на наш взгляд, показателем оценки эффективности закупочной деятельности является количество закупочных процедур, победитель в которых опре-

делялся не в условиях конкурентной борьбы, а в результате признанных (по нормам федерального законодательства) несостоявшимися торгов. Анализ результатов проведенных закупочных процедур за период с 2011–2013 гг. свидетельствует о том, что в Липецкой области средний уровень несостоявшихся процедур в общем объеме проведенных конкурентных торгов ежегодно составляет 45% по количеству и 52% по сумме (табл. 3).

Таблица 3. Основные параметры эффективности закупочной деятельности Липецкой области в период 2011–2013 гг.

Уровень полномочий	Характеристики закупочной деятельности*	Период деятельности			Средние значения за 2011–2013 гг.
		2011	2012	2013	
Консолидированные государственные и муниципальные закупки	Количество состоявшихся торгов, ед.	4 952	6 118	5 704	5 591
	Количество несостоявшихся торгов, ед.	3 973	4 289	5 549	4 604
	Доля несостоявшихся торгов по количеству, %	45	41	49	45
	Доля несостоявшихся торгов по сумме, %	53	53	51	52
	Сумма несостоявшихся торгов, млн руб.	8 145,7	10 171,0	7 880,3	8 732,4

* По данным аналитической системы <https://zakupki.gov.ru>.

Таким образом, в условиях эффективно проведенных закупочных конкурентных процессов при средней экономии на торгах в 18%, фактически упущенная ежегодная выгода составила в среднем 1,6 млрд руб. (рис. 7).

Иными словами, даже в условиях ограниченного использования регионами конкурентных процедур уровень упущенных выгод в результате несостоявшихся торгов значителен и, по нашим оценкам, в целом по Российской Федерации ежегодно может находиться на уровне 264,0 млрд руб.

Для оценки эффективности закупочной деятельности (в разрезе основных отраслей социальной сферы Липецкой области) на основании показателя количества несостоявшихся торгов был проведен анализ возможностей и потенциала производителей общественных услуг выполнять закупки ресурсов с использованием конкурентных процедур, а по сути – эффективно осуществлять хозяйственную деятельность в рыночных условиях (табл. 4).

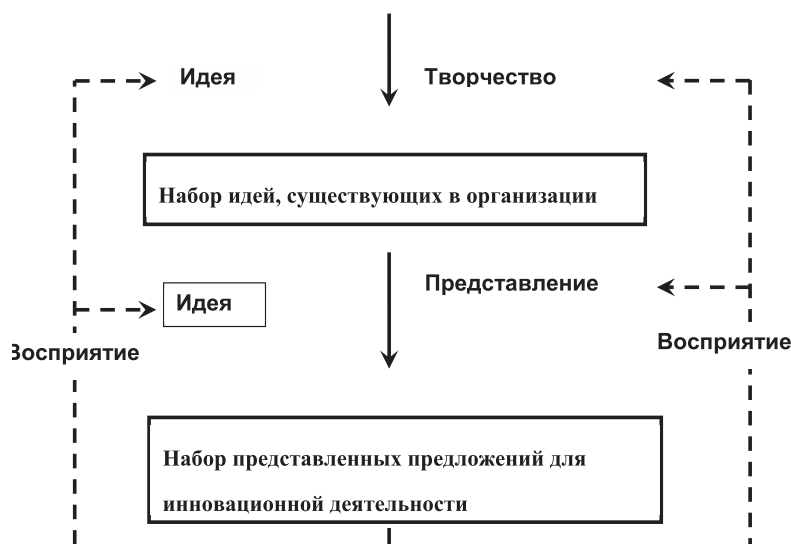


Рис. 7. Оценка упущенной выгоды/экономии в случае состоявшихся торгов, проведенных государственными и муниципальными заказчиками Липецкой области в период 2011–2013 гг.

Проведенный анализ свидетельствует о том, с учетом показателя количества несостоявшихся торгов, что действующие закупочные правила по существу заблокировали эффективность закупочной деятельности в сфере производства общественных услуг практически на 50%.

В целом же среднегодовая структура несостоявшихся закупок ресурсов с использованием конкурентных процессов (конкурсы, аукционы, котировки) в основных отраслях социальной сферы указывает на то, что 71% из всей совокупности

Таблица 4. Основные параметры эффективности закупочной деятельности в социальной сфере Липецкой области в период 2011–2013 гг.

Отрасль социальной сферы	Характеристики закупочной деятельности*	Период деятельности			Средние за 2011–2013 гг.
		2011	2012	2013	
Социальная сфера в целом	Количество состоявшихся торгов, ед.	3 358	4 336	4 757	4 150
	Количество несостоявшихся торгов, ед.	3 208	3 659	3 602	3 490
	Доля несостоявшихся торгов по количеству, %	49	46	43	46
	Доля несостоявшихся торгов по сумме, %	53	51	44	49
	Сумма несостоявшихся торгов, млн руб.	3 027	3 666	2 721	3 138
Здравоохранение	Количество состоявшихся торгов, ед.	2 109	2 688	3 157	2 651
	Количество несостоявшихся торгов, ед.	1 775	2 202	2 088	2 022
	Доля несостоявшихся торгов по количеству, %	46	45	40	43
	Доля несостоявшихся торгов по сумме, %	49	46	38	45
	Сумма несостоявшихся торгов, млн руб.	1 800,3	2 088,9	1 415,3	1 768,2
Образование	Количество состоявшихся торгов, ед.	786	1 125	1 017	976
	Количество несостоявшихся торгов, ед.	1 088	1 123	1 121	1 111
	Доля несостоявшихся торгов по количеству, %	58	50	52	53
	Доля несостоявшихся торгов по сумме, %	59	55	50	54
	Сумма несостоявшихся торгов, млн руб.	899,0	1 091,9	1 094,5	1 028,5
Социальная защита	Количество состоявшихся торгов, ед.	433	451	477	454
	Количество несостоявшихся торгов, ед.	301	305	286	297
	Доля несостоявшихся торгов по количеству, %	41	40	37	40
	Доля несостоявшихся торгов по сумме, %	57	50	52	53
	Сумма несостоявшихся торгов, млн руб.	145,6	150,8	163,4	153,2
Культура	Количество состоявшихся торгов, ед.	20	66	86	57
	Количество несостоявшихся торгов, ед.	23	12	30	22
	Доля несостоявшихся торгов по количеству, %	53	15	26	27
	Доля несостоявшихся торгов по сумме, %	38	16	10	29
	Сумма несостоявшихся торгов, млн руб.	24,5	2,9	2,0	9,8
Физическая культура	Количество состоявшихся торгов, ед.	10	6	20	12
	Количество несостоявшихся торгов, ед.	21	17	77	38
	Доля несостоявшихся торгов по количеству, %	68	74	79	76
	Доля несостоявшихся торгов по сумме, %	94	99	86	96
	Сумма несостоявшихся торгов, млн руб.	157,0	331,4	45,1	177,8

*По данным аналитической системы <https://zakupki.gov.ru>.

таких процедур относится как раз к сфере производства общественных услуг, что негативным образом сказывается на эффективности хозяйственной деятельности учреждений социальной сферы. Основная доля данной неэффективности (45%) приходится на ключевую сферу жизнеобеспечения общества – отрасль здравоохранения (табл. 5).

Таблица 5. Среднегодовая отраслевая структура несостоявшихся конкурентных закупок в социальной сфере Липецкой области

Сферы закупочной деятельности	Ежегодное среднее значение показателя за период 2011–2013 гг.	
	Несостоявшиеся конкурентные закупки, ед.	Доля несостоявшихся закупок в общем объеме, %
Все сферы закупочной деятельности области, в т.ч.	6 572	100
социальная сфера, в т.ч.	4 731	71
здравоохранение	3 010	45
образование	1 273	19,4
социальная защита	313	4,7
физкультура и спорт	88	1,3
культура	46	0,7

За последние пять лет номенклатура закупаемых ресурсов в Липецкой области выросла на 40% и составила около трех тысяч единиц. Это свидетельствует не только о повышении ресурсоемкости производства общественных услуг, но и о возможных качественных сдвигах, обусловленных использованием в производстве общественных услуг новых видов ресурсов. В этих условиях уровень эффективности производства общественных услуг во многом будут связаны с номенклатурными характеристиками закупаемых ресурсов и степенью развития соответствующих ресурсных рынков.

Структура основных видов закупок в регионе за период 2011–2013 гг. в среднем сложилась на следующем уровне: товаров порядка 61%, работ – 8% и услуг – 31% (табл. 6).

Таблица 6. Основные виды закупаемых ресурсов для нужд производства общественных услуг в социальной сфере Липецкой области

Основные направления номенклатуры закупаемых ресурсов	2011		2012		2013	
	Кол-во контрактов, шт.	Доля в общем объеме, %	Кол-во контрактов, шт.	Доля в общем объеме, %	Кол-во контрактов, шт.	Доля в общем объеме, %
ТОВАРЫ	146 575	61,9	151 665	60,7	152 095	57,9
Продукты питания	36 159	15,3	36 153	14,5	33 522	12,8
Фарм. препараты	11 051	4,7	10 356	4,1	12 982	4,9
Канцтовары	10 961	4,6	10 748	4,3	12 556	4,8
Оргтехника	6 376	2,7	7 112	2,8	6 903	2,6
ГСМ	6 072	2,6	6 078	2,4	6 312	2,4
Изделия мед. назначения	6 070	2,6	7 053	2,8	7 313	2,8
Учебные пособия и оборудование	5 974	2,5	5 655	2,3	6 255	2,4
Стирально-моющие и дезинфицирующие средства	4 840	2,0	5 782	2,3	5 948	2,3
Мягкий инвентарь	2 803	1,2	2 631	1,1	2 793	1,1
Печатная продукция	2 399	1,0	2 708	1,1	3 405	1,3
Мебель	2 340	1,0	2 333	0,9	2 433	0,9
Мед. оборудование	1 466	0,6	1 509	0,6	975	0,4
РАБОТЫ	19 249	8,1	21 239	8,5	24 547	9,4
Ремонт оборудования	5 063	2,1	5 469	2,2	5 656	2,2
Ремонтно-строит. работы	3 613	1,5	4 185	1,7	4 564	1,7
УСЛУГИ	71 101	30,0	76 970	30,8	85 854	32,7
Информационные системы	7 880	3,3	8 270	3,3	9 834	3,7
Тех. обслуж. оборудования	7 463	3,1	8 258	3,3	8 437	3,2
Коммунальные услуги	6 996	3,0	6 722	2,7	8 167	3,1
Услуги связи	5 488	2,3	5 852	2,3	6 170	2,4
Повышение квалификац.	2 954	1,2	4 299	1,7	4 455	1,7
Услуги охраны	1 913	0,8	2 128	0,9	2 239	0,9
Отдых и оздоровление	825	0,3	1 352	0,5	964	0,4
Обеспечение питанием	363	0,2	359	0,1	412	0,2
Всего на уровне региона	236 925	100,0	249 874	100,0	262 496	100,0

Устойчивость группирующихся параметров заключаемых контрактов на приобретение товаров, работ и услуг может свидетельствовать о стабильности ежегодно формирующихся отношений на соответствующих ресурсных рынках, что во многом предопределяет уровень эффективности закупочной деятельности и уровень удовлетворенности потребителей общественных услуг.

Существенную роль в закупочной деятельности играет *человеческий фактор*. Эксперты в сфере закупочной деятельности определили структуру базы специальных знаний, формирующих профессиональный уровень соответствующих специалистов. В нее вошли такие основные направления, как экономика, маркетинг, менеджмент, бухгалтерское дело, информационные технологии, этика и философия.

В целях понимания реальной ситуации в этой области нами была проведена оценка состояния базы профессионального уровня – по формальному признаку наличия соответствующего профильного образования у специалистов, занимающихся закупочной деятельностью на постоянной основе в учреждениях социальной сферы Липецкой области. По состоянию на начало 2014 г. в Липецкой области на постоянной основе осуществляли закупочную деятельность в социальной сфере 4 371 специалиста. Обследованию было подвергнуто 65% из них (табл. 7).

Таблица 7. Структура профессионального уровня специалистов, осуществляющих закупки в социальной сфере Липецкой области

Отраслевая сфера деятельности	Основные направления базового образования, %					
	экономическое	юридическое	педагогическое	медицинское	техническое	прочее
Здравоохранение	51	12	4	15	14	4
Образование	66	5	9	-	14	6
Социальная защита	61	3	14	3	14	5
Культура	54	-	46	-	-	-
Физкультура и спорт	50	-	30	-	-	20
Другие отрасли	33	22	18	-	17	10

Результаты обследования показывают, что почти половина сотрудников не имеет профильного базового образования. Такие «специалисты» в своей деятельности закладывают по существу «шопинговые» (бытовые) стратегии закупок, что не приемлемо для эффективной системы производства общественных услуг.

Одновременно становится очевидным и то, что закладываемые в федеральных правилах закупочные технологии формируются без учета профессионального уровня сотрудников в соответствующих сферах хозяйственной деятельности. Эта очередная дисфункциональность контрактной системы будет во многом определять качество закупочной деятельности конкретного производителя общественных услуг и его вклад в общую экономическую эффективность.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Контрактная система: основные нововведения

№ п/п	Показатели	Содержание нововведений
1	Сфера действия закона о КС	Закон регулирует отношения, связанные с приобретением товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как <i>единый цикл, состоящий из следующих ключевых этапов</i> : 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.
2	Терминология	Вместо размещения заказов – «закупки» и «определение поставщика».
3	Субъекты, на которые распространяются положения закона	Государственные и муниципальные заказчики, бюджетные учреждения, и <i>иные юридические лица</i> (в рамках бюджетных инвестиций).
4	Закупки бюджетных учреждений	Закупки бюджетных учреждений <i>«раздваиваются»</i> : за счет субсидий – закон о КС, а за счет «заработанных» средств (например, грантов) – Закон № 223-ФЗ.
5	Принципы	<ul style="list-style-type: none"> ■ открытости; прозрачности информации; ■ обеспечения конкуренции; ■ стимулирования инноваций; ■ единства контрактной системы в сфере закупок; ■ ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд; ■ эффективности закупок.
6	Информационное обеспечение	<p><i>Единая информационная система</i> в сфере закупок - совокупность информации в базах данных, включающая:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ нормативные правовые акты и методические материалы; ■ планы закупок; планы-графики; ■ информацию о реализации планов закупок и планов-графиков; ■ информацию о закупках, об исполнении контрактов; ■ реестры: контрактов, реестр недобросовестных поставщиков, реестр банковских гарантий; ■ библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов; ■ реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний; ■ результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок; ■ отчеты заказчиков, предусмотренные ФЗ о КС; ■ маркетинговую информацию о товарных рынках.

7	Централизация закупок: возможные варианты	<ul style="list-style-type: none"> ■ в специальном казенном учреждении (одном или нескольких); ■ передача функций планирования, заключения и исполнения контрактов уполномоченному органу; ■ централизация закупок в отраслевом ведомстве (уполномоченном органе исполнительной власти) для территориальных органов и подведомственных учреждений; ■ полномочия по муниципальным закупкам (по соглашению между субъектом федерации муниципальным образованием) могут быть переданы на уровень субъекта федерации.
8	Планирование закупок	<p><i>Планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) планов закупок (утверждаются на срок закона о бюджете соответствующего уровня); 2) планов-графиков (утверждаются на один финансовый год).
9	Обоснование закупок <i>Обоснование закупки осуществляется заказчиком при формировании плана закупок, плана-графика закупки.</i>	<p><i>При формировании плана закупок обоснованию подлежит объект закупки исходя из:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки; ■ установленных требований к закупаемым товарам, работам, услугам и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов. <p><i>При формировании плана-графика обоснованию подлежат:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ начальная минимальная цена контракта; цена контракта у ед. поставщика; ■ способ определения поставщика, в том числе дополнительные требования к участникам закупки. <p><i>Оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе мониторинга закупок, аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок</i></p>
10	Начальная (максимальная) цена	<p><i>Установлены следующие методы определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); ■ нормативный метод; ■ тарифный метод; ■ проектно-сметный метод; ■ затратный метод. <p><i>Определение цены контракта может осуществляться посредством применения одного или нескольких методов. Методические рекомендации по применению методов определения начальной максимальной цены контракта устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок (Минэкономразвития России).</i></p>

11	Нормирование закупок	<p><i>Нормирование</i> – установление требований к товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.</p> <p><i>Общие правила нормирования</i> определяются Правительством РФ;</p> <p>Правила нормирования определяют Правительство РФ, высшие исполнительные органы субъектов РФ, местные администрации, а также государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы.</p>
12	<p>Контроль в сфере закупок</p> <p>Обязательное общественное обсуждение закупок</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Ведомственный</i>: органы исп. власти РФ, субъектов РФ, местного самоуправления и пр. ■ <i>Со стороны заказчика</i>: контрактная служба/управляющий, комиссия по осуществлению закупок. ■ <i>Общественный</i>: граждане, общественные объединения, объединения юридических лиц. <p>Порядок <i>общественного обсуждения</i> определяется Правительством РФ. В 2014-2015 гг. общественное обсуждение <i>проводится в порядке</i>, определяемом Минэкономразвития в случае, если начальная цена контракта превышает один миллиард рублей. Субъектами РФ и муниципальными органами в дополнение к случаям, установленным Правительством РФ, могут быть установлены иные случаи общественного обсуждения и принят свой порядок общественного обсуждения. <i>Закупки, подлежащие обязательному общественному обсуждению, не могут быть осуществлены без проведения такого обсуждения.</i></p>
13	Контрактная служба	<ul style="list-style-type: none"> ■ Заказчики, совокупный годовой объем закупок которых в соответствии с планом-графиком превышает 100 млн руб., создают <i>контрактные службы</i> (создание специального структурного подразделения не является обязательным). ■ Если совокупный годовой объем закупок не превышает 100 млн руб. и отсутствует контрактная служба, заказчик назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта – <i>контрактного управляющего</i>. ■ Работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.
14	Банковское сопровождение контрактов	<ul style="list-style-type: none"> ■ Требования к банкам и порядок отбора определяются Правительством РФ. ■ Условие о банковском сопровождении включается в план-график, извещение об осуществлении закупки и контракт-расчеты в ходе исполнения контракта отражаются на счетах сопровождающего банка. ■ Расчеты в ходе исполнения контракта отражаются на счетах сопровождающего банка.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2*

Таблица 1. Драйверы развития устойчивых госзакупок
(по результатам международного опроса
респондентов национальных госструктур)

Показатели	Респонденты из национальных госструктур	
	количество респондентов	в %
Национальное законодательство	44	12,87
Политическая воля и организационные структуры в госзакупках	37	10,82
Обязательства (со стороны госорганов) по проведению эффективных госзакупок	23	6,73
Международные инициативы и обязательства	28	8,19
Способности построить оптимальную систему	38	11,11
Инструменты, поддерживающие внедрение системы госзакупок	26	7,60
Изучение лучших практик других участников госзакупок	16	4,68
Нормативные документы по госзакупкам	23	6,73
Активное участие частного сектора в госзакупках	10	2,92
Компании по информационному обеспечению госзакупок	15	4,39
Ожидания гражданского общества	12	3,51
Доступ участников госзакупок к информации	16	4,68
Содействие инновациям	14	4,09
Стимулирование эффективности	9	2,63
Заинтересованность акционеров компаний-участников госзакупок	17	4,97
Содействие со стороны активистов	4	1,17
Гудвилл (деловая репутация)	7	2,05
Прочие	3	0,88
Всего	342	100,00

* Источник: Sustainable Public Procurement :A Global Review. Final Report / UNER. 2013. С. 39–40.

Таблица 2. Барьеры развития устойчивых госзакупок
(по результатам международного опроса респондентов
национальных государственных структур)

Показатели	Респонденты из национальных госструктур	
	количество респондентов	в %
Мнение о том, что продукты (услуги), закупаемые в рамках устойчивых закупок, дороже	103	13,27
Недостаток информации об устойчивых закупках	97	12,50
Недостаток технических возможностей по производству продукции (услуг) в рамках социально значимых и экологических закупок	66	8,51
Низкий интерес со стороны покупателей (пользователей) к социально значимым и экологическим закупкам	66	8,51
Несовершенство законодательной и регулятивной базы	65	8,38
Ограничения бюджетных средств и источников финансирования госзакупок	62	7,99
Нечеткость определения устойчивых закупок	57	7,35
Недостаток критериев определения первоначальной цены закупок	50	6,44
Небольшой объем предложения товаров и услуг в рамках устойчивых госзакупок	49	6,31
В целом неадекватность системы публичных госзакупок к инкорпорации системы устойчивых закупок	47	6,06
Недостаток национальных поставщиков продукции для устойчивых госзакупок	34	4,38
Сомнения в качестве продукции услуг устойчивых закупок	25	3,22
Протекционизм на рынке госзакупок	21	2,71
Трудности стоимостного контроля (аудиторских проверок) в сфере устойчивых закупок	21	2,71
Прочие	13	1,68
Всего	776	100,00

ЛИТЕРАТУРА

Официальные документы

1. Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).
2. Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).
3. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (ред. от 21.07.2014) (с изменениями и дополнениями вступившими в силу с 01.09.2014).
4. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации» (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (редакции от 28.06.2014).
5. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» (с изменениями и дополнениями).
6. Федеральный закон от 12 января 1996 № 7-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О некоммерческих организациях».
7. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об общих принципах организации законо-

- дательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изменениями и дополнениями).
 9. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
 10. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления»
 11. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
 12. Федеральный закон от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
 13. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
 14. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 08 декабря 2011 г. № 2227-р).
 15. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла»

Монографии и статьи

16. *Анишкина О.В.* Национальные контрактные системы: российское перепутье // ЭТАП: экономическая теория: анализ, практика. 2010. № 2.

17. Анишкина О.В. Постановка задач планирования государственных закупок в рамках федеральной контрактной системы: опыт США и российские реалии // Вестник института экономики РАН, 2011. № 2.
18. Анишкина О.В. Технологии и процедуры планирования государственных закупок в рамках федеральной контрактной системы: опыт США и российские реалии // Вестник института экономики РАН, 2011. № 4.
19. Анишкина О.В. Контракты – ступок бюджетной энергии // Бизнес России. 2013. № 10.
20. Бекетов Н.В. Государственная политика инноваций // Экономист. 2004. № 9. С. 64–70.
21. Бретт А. Финансирование инноваций частным сектором в России // Финансовое обеспечение инновационной деятельности: российский и европейский опыт. Отчет о семинаре. Москва, 15 сентября 2005. – Электронный ресурс – www.ras-stc.ru.
22. Бурменко Т.Д. Сфера услуг: экономика: учебное пособие М.: КНОРУС, 2007.
23. 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.
24. Гольберт В.В. Структурная модель инновационного процесса // Альманах «Наука. Инновации. Образование». Выпуск 6 «Наука, инновации, образование – приоритеты современного мира». 2008.
25. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика. М.: Институт экономики РАН, 2008.
26. Демидов Н. Ветер перемен – всегда встречный / Эксперт Северо-Запад. № 40 (637). 07 октября 2013.
27. Джек Уэлч, Джон Бирн. Джек. Мои годы в GE. 2-е издание. М.: Изд-во «Манн, Иванов и Фарбер», 2007.
28. Зубков Э.И. Общественные закупки как интеграционный источник формирования социальных эффектов в

- бюджетном секторе экономики // Экономические науки. 2012. № 8
29. Зубков Э.И. Каков «портрет» хорошей общественной услуги // Липецкая газета. 28.09.2013.
 30. Иноземцев В. Девальвация знаний / Известия. 16.11.2010.
 31. Инновационное развитие: экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниями / Под ред. Б.З. Мильнера. М.: Инфра-М, 2009.
 32. Катъкало В.С. Ресурсная концепция стратегического управления: генезис основных идей и понятий / В.С. Катъкало // Вестник С-Петербургского ун-та. 2002. Сер. 8. Вып. 4. № 32.
 33. Клейнер Г.Б. Ресурсная теория системной организации экономики // Российский журнал менеджмента. 2011. Т. 9. № 3.
 34. Ковалев Г.Д. Инновационные коммуникации: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
 35. Лайсонс К., Джиллингем М. Управление закупочной деятельностью и цепью поставок: пер. с 6-го англ. М.: ИНФРА-М, 2014.
 36. Ле Гранд Д. Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции / Пер. с англ. М.: Институт Гайдара, 2011.
 37. Майкл Р. Линдерс, Харольд Е. Фирон. Управление снабжением и запасами. Логистика / Пер. с англ. СПб: Полиграфуслуги, 2006.
 38. Мильнер Б.З. Орлова Т.М. Организация создания инноваций: горизонтальные связи и управление. М.: Инфра-М, 2013.
 39. Мильнер Б.З. Теория организации. Учебник. 8-е изд. М.: Инфра-М, 2012.
 40. Николаев А.И., Лисин Б.К. Инновационная культура как культура перемен // Инновации. 2002. № 2–3.
 41. Нырова Н.Н. Договоры технического консультирования и технического обслуживания в праве КНР // Инновации. 2006. № 6 (93).

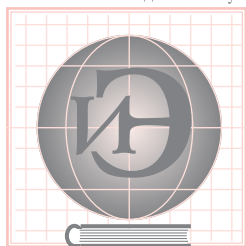
42. *Нырова Н.Н.* Особенности договоров технической разработки и технической передачи в Китае // *Инновации*. 2006. № 4 (91).
43. *Осадчая Г.И.* Социология социальной сферы: Учебное пособие для высшей школы. М.: Академический проспект, 2003.
44. *Осипов В.С.* Теория конкурентного взаимодействия. М., 2013.
45. *Пискунов А.А.* Федеральная контрактная система как инструмент развития // *ЭТАП: экономическая теория: анализ, практика*. 2011. № 6.
46. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцев Е.Б.* Современный экономический словарь. 2-е изд., М.: ИНФРА-М, 1998.
47. Региональная инновационная политика: приоритеты и механизмы развития / Под ред. Е.Б. Ленчук. М.: СПб.: Нестор-История, 2013.
48. *Родченко В.В.* Международный менеджмент / Учебное пособие. Киев: МАУП, 2002. С. 62–63.
49. *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.
50. *Рубвальтер 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.
51. *Руководство по закупкам* / Под ред. Н. Димитри, Г. Пика, Дж. Спаньоло. М.: НИУ «Высшая школа экономики», 2013.
52. *Самсон Р.* Будущее менеджмента / Пер.с англ. СПб: Питер, 2004.
53. Система // *Большой Российский энциклопедический словарь*. М.: БРЭ, 2003.

54. Смирнов В.И., Нестерович Н.В., Гончаров Е.Ю. и др. Становление рыночной системы государственных закупок в России. Казань: НПО «БизнесИнфо-Сервис», 2000.
55. Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок, монография, Российская ак. Наук, Москва, 2008.
56. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. 2010. № 6.
57. Смотрицкая И.И., Черных С.И. От государственного заказа к общественным закупкам // Общество и экономика. 2012. № 9.
58. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Государственная контрактная система: к новому качеству управления закупками // Общество и экономика. 2013. № 10.
59. Смотрицкая И.И., Черных С.И., Шувалов С.С. Государственная контрактная система: состояние, проблемы, перспективы. М.: ИЭ РАН, 2013.
60. Смотрицкая И.И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике, автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук / М.: Институт экономики Российской академии наук. Москва, 2009.
61. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996.
62. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука, 2002.
63. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. М.: Наука, 2010.
64. Финансирование основных военных программ США на период до 2025 г. М.: Авиакосмические технологии, 2007.
65. Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2005.

66. Чесбро Г. Открытые инновации. Создание прибыльных технологий. М.: Поколение, 2007; Чесбро Г. Открытые бизнес-модели. IP-менеджмент / Пер. с англ. В.Н. Егорова. М.: Поколение, 2008.
67. *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.
68. *Blind K., Bührlen B., Menrad K., Hafner S., Walz R., Kotz C.* Fraunhofer Institute for Systems Research, New Products and Services: Analysis of Regulations Shaping New Markets. European Commission, 2004; *Edler B.* Bedürfnisse als Innovationsmotor. Konzepte und Instrumente nachfrageorientierter Innovationspolitik (Needs as Drivers for Innovation. Concepts and instruments of demand oriented innovation policy). Studien des Büros für Technolfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag. 21: Edition Sigma, Berlin. 2007.
69. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation.
70. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts // Official Journal of the European Union. 2004. 30 April. L 134/114. Art. 29.
71. *Edler J., Georghiou L.* Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // Research Policy. 2007. # 36.
72. German Defence Acquisition System. IDEA Handbook. Federal Academy of Defence Administration and Technology. 2007.
73. *Gerson B.D.* Government Procurement in China // Sentinel. 2010. Vol. VII. No. 3.
74. *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.
75. Innovation 2010. A return to Prominence – and the Emergence of a New World Order. BCG April 2010.

76. *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.
77. Memorandum for the Chief Acquisition Officers // Office of Management and Budget. 2009. July 29.
78. Memorandum for the Chief Acquisition Officers // Office of Management and Budget. 2009. October 29.
79. *North K.* Wissensorientierte Unternehmensführung: Wertschöpfung durch Wissen. Wiesbaden: Gabler, 1999.
80. *Peca V.* Demand driven innovation through public procurement // European Commission. 2012.
81. 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.
82. Sustainable Public Procurement: A Global Review. Final Report. Paris: UNEP, 2013.
83. The Government Procurement Law of the People's Republic of China // Chinese Government's Official Web Server: <http://www.gov.cn/en>.
84. *Tumer S.* Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution // SAP Technology and Innovation Platform. Berlin, 2012.
85. *Weber M.* Procurement of innovation in Germany: political goals and empirical findings. Joint CIIE-CSTP workshop on demand-led innovation policies. Paris, September 14–15, 2009.
86. *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.
87. *Williamson O.E.* The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. # 3.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

site: www.inecon.ru

Научное издание

**УПРАВЛЕНИЕ ЗАКУПКАМИ В ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Дизайн серии Валериус В.Е.

Редактор Полякова А.В.

Компьютерная верстка Куркина М.П.

Подписано в печать 12.12.2014.

Заказ № 76. Тираж 300 экз. Объем 12 уч.-издл.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0503-3



9 785994 005033