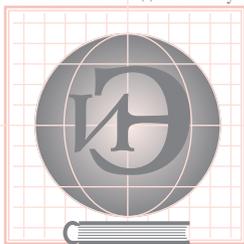


Российская академия наук



Институт экономики



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

**С.С. Шувалов**

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА  
КАК МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Москва  
2017

ББК 65.050  
Ш 93

Рецензенты:

*Фролов И.Э.*, д.э.н.,  
руководитель лаборатории анализа и прогнозирования наукоемких,  
высокотехнологичных производств и рынков ИНП РАН;

*Филатов В.И.*, к.э.н.,  
руководитель Центра инновационной экономики  
и промышленной политики ИЭ РАН

Ш 93 **Шувалов С.С.** Контрактная система как механизм государственного регулирования экономики: Монография. — М.: ИЭ РАН, 2017. — 224 с.

ISBN 978-5-9940-0619-1

В монографии рассматривается широкий круг вопросов, связанных с развитием контрактной системы в качестве механизма государственного регулирования в современной смешанной экономике. Исследуется комплекс теоретических, методологических и практических проблем развития института контрактной системы в российской экономике. Анализируются ключевые факторы, ограничивающие эффективность функционирования российской контрактной системы в контексте обеспечения общественных потребностей, стимулирования социально-экономического развития, реализации промышленной политики. Особое внимание уделено проблемам развития контрактной системы в качестве драйвера инновационного развития. Предложены ключевые направления реформирования российской контрактной системы, ориентированные на повышение ее прозрачности и эффективности, а также увеличение ее вклада в решение задач социально-экономического развития.

Монография может представлять интерес для научных работников, экспертного сообщества, представителей органов государственной власти, занимающихся проблемами публичных закупок.

**Shuvalov S.S.** Public procurement as a tool of government regulation of the economy: Monograph. — М.: Institute of Economy, RAS, 2017. — 224 p.

ISBN 978-5-9940-0619-1

The monograph covers a wide range of issues related to the development of public procurement as a tool of government regulation in a contemporary mixed economy. The author studies a complex of theoretical, methodological, and practical problems regarding government contracting in Russia. The author also examines the key factors that reduce the public procurement effectiveness in Russia in the context of providing public goods, spurring socio-economic development, and achieving the industrial policy goals. Particular attention is paid to the problems of public procurement of innovation. The author offers the ways to reform the public procurement in Russia in order to improve its transparency and effectiveness in the context of achieving the national socio-economic goals.

ББК 65.050

© Институт экономики РАН, 2017  
© С.С. Шувалов, 2017  
© В.Е. Валерийс, дизайн, 2007

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	7
Глава I. <b>Контрактная система в контексте современных концепций государственного управления и регулирования</b> .....	13
1. Общественные потребности и государственное управление: взаимосвязь основополагающих концепций.....	13
2. Контрактная система как институт обеспечения общественных потребностей.....	30
3. Государственный спрос как инструмент стимулирования социально-экономического развития.....	43
Глава II. <b>Контрактная система в современной смешанной экономике</b> .....	52
1. Национальные особенности и мировые тенденции развития контрактных систем.....	52
2. Институты контрактной системы: анализ передового зарубежного опыта.....	70
3. Контрактная система в России: основные институты и проблемы развития.....	86
Глава III. <b>Контрактная система и стимулирование инноваций</b> .....	97
1. Государственный заказ на инновации: концептуальные подходы и современные практики.....	97
2. Мировые тенденции развития институтов государственного заказа на инновации.....	113
3. Проблемы правового обеспечения государственного заказа на инновации в России.....	118
Глава IV. <b>Контрактная система и политика импортозамещения</b> .....	129
1. Импортозамещение как направление промышленной политики.....	129
2. Области критической импортозависимости и приоритеты импортозамещения в России.....	143

---

3. Возможности контрактной системы в реализации политики импортозамещения.....	148
<b>Глава V. Предложения по развитию контрактной системы в России.....</b>	<b>152</b>
1. Актуализация парадигмы развития контрактной системы.....	152
2. Контрактная система – перспективный драйвер инновационного развития.....	165
3. Ключевые направления реформ.....	170
Заключение.....	179
Приложение 1.....	184
Приложение 2.....	172
Приложение 3.....	198
Приложение 4.....	209
Приложение 5.....	212
Литература.....	219

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в России, как и во многих других странах мира, продолжается разработка новых концепций государственного управления и регулирования экономики, отвечающих как на традиционные, так и вновь возникающие вызовы в данной сфере.

Так, идеология социального государства, или государства всеобщего благоденствия, длительное время служившая своего рода эталоном и ориентиром развития, в силу комплекса различных причин в последние годы находится в глубоком кризисе, а в качестве одной из ключевых причин дисфункций государственного управления рассматриваются бюрократия и бюрократизм, при определенных условиях превращающиеся в коррупцию<sup>1</sup>.

В свою очередь, многие теоретические положения, которыми ранее обосновывались преимущества смешанной экономики, в настоящее время сами подвергаются критическому анализу в рамках разрабатываемой общей теории изъязнов смешанной экономики<sup>2</sup>.

- 
1. *Городецкий А.Е.* Провалы государства и дисфункции государственного управления // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 3. С. 6–18.
  2. *Рубинштейн А.Я.* Элементы общей теории изъязнов смешанной экономики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 71–102.

В то же время, ни в одной из современных экономических концепций, по сути, не утверждается о целесообразности полного ухода государства из экономики, речь идет в первую очередь о совершенствовании институтов, инструментов и механизмов государственного регулирования.

Для России эта проблема особенно актуальна, поскольку российскую экономику можно смело отнести к экономикам с масштабным государственным сектором. Так, согласно оценкам экспертов Организации экономического сотрудничества и развития, по интегральной значимости государственных предприятий в национальной экономике Россия занимает третье место в мире, уступая лишь Китаю и Саудовской Аравии<sup>3</sup>.

При этом, в кратко- и среднесрочной перспективе существующие масштабы государственного сектора в России, по всей видимости, следует принимать как данность, поскольку, как показал опыт 1990-х гг., резкий и непродуманный уход государства из экономики не всегда приносит положительные результаты, а новые собственники приватизированных предприятий далеко не всегда проявляют себя более эффективными, чем государство. Более того, если говорить о проблемах инновационного развития, то сам по себе уход государства из экономики или резкое сокращение масштабов государственного сектора в условиях недостаточного развития институциональной и финансовой инфраструктуры рыночной экономики, включая фондовый рынок и кредитно-финансовую систему, не может являться драйвером инновационного развития<sup>4</sup>.

Тем не менее, существующие масштабы государственного сектора в России в определенной степени можно считать вызовом, и ответом на этот вызов должны стать новые институты, инструменты и механизмы государственного управле-

---

3. *Kowalski P. et al. State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. OECD Trade Policy Papers, No. 147. Paris: OECD Publishing, 2013. P. 30.*

4. *Ленчук Е.Б. Проблемы перехода к инновационной модели развития в странах постсоветского пространства // Проблемы прогнозирования. 2006. № 4. С. 126–145.*

ния и регулирования. В частности, в таких условиях особый акцент на инновационное развитие государственного сектора при разработке и реализации инновационной политики становится практически неизбежным.

В свою очередь, стимулирование инновационного спроса и предложения в государственном секторе имеет свои особенности.

С одной стороны, основные риски в данной области могут быть связаны с излишней бюрократизацией и неповоротливостью организаций государственного сектора, с другой стороны – в отношении государственных организаций государство обладает большим арсеналом инструментов прямого влияния, нежели в отношении частных, и основная задача в данном случае – эффективно использовать этот ресурс.

Масштабы государственного сектора в России определяют и масштабы публичных закупок: так, в 2016 г. закупки для государственных и муниципальных нужд в рамках Закона № 44-ФЗ составили 5,3 трлн руб., или 6,2% ВВП страны, закупки отдельных видов юридических лиц в рамках Закона № 223-ФЗ – 21,1 трлн руб., или 24,5% ВВП страны.

Таким образом, публичные закупки в России являются одним из значимых сегментов спроса на товары, работы и услуги и при эффективном регулировании могли бы стать одним из ключевых драйверов спроса на инновации. В нынешней ситуации неиспользование данного ресурса выглядит, по меньшей мере, неуместно.

При этом существуют и теоретические обоснования, и эмпирические подтверждения того, что при соответствующем качестве институционального поля публичный спрос, реализуемый через систему публичных закупок, может являться одним из ключевых драйверов инновационного развития и действенным инструментом реализации инновационной политики государства<sup>5</sup>.

---

5. *Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – resurrecting the demand side // Research policy. 2007. No. 36. P. 949–963.*

В этой связи приобретает актуальность вопрос о том, насколько существующая в современной России институциональная и регуляторная среда в сфере публичных закупок способствует их использованию в качестве инструмента инновационной политики.

Не меньший интерес представляют изучение современных концепций в данной области и анализ лучших практик использования публичных закупок в рамках национальной контрактной системы в качестве инструмента государственного регулирования экономики, инновационной и промышленной политики государства.

Исследованию данных проблем и посвящена настоящая монография.

В монографии рассматривается комплекс теоретических и практических проблем развития контрактной системы как механизма государственного регулирования экономики.

Первой группой проблем, рассматриваемых в монографии, выступают теоретические проблемы развития контрактной системы в контексте современных концепций государственного управления и регулирования экономики. Показано, что в рамках современных концепций государственного управления государственный спрос, реализуемый через механизмы контрактной системы, является не только одним из важнейших инструментов обеспечения общественных потребностей, но и одним из важнейших инструментов стимулирования социально-экономического развития.

Вторая группа проблем — это практические проблемы развития контрактной системы в современной смешанной экономике. В рамках данной группы проблем рассмотрены национальные особенности и институты контрактной системы в США, европейских странах, Китае. На основе изучения значительного массива эмпирического материала показано, что, несмотря на наличие национальных особенностей, можно выделить и общие тенденции развития контрактных систем, характерные для рассмотренных стран. В монографии также рассмотрены ключевые институты, особенности

и проблемы развития контрактной системы в современной России.

Отдельной темой в монографии выступают проблемы стимулирования инноваций и реализации национальных инновационных стратегий через механизмы контрактной системы. В рамках рассмотрения данного круга проблем проанализированы современные концептуальные подходы к стимулированию инноваций через систему публичных закупок, раскрыто содержание понятия «государственный заказ на инновации», проанализированы и обобщены практические механизмы стимулирования инноваций в контрактных системах США, Европейского союза и Китая. Проанализированы проблемы правового обеспечения и правоприменительной практики стимулирования инноваций через систему публичных закупок в России.

В рамках рассмотрения контрактной системы как одного из инструментов реализации промышленной политики проанализированы возможности контрактной системы в реализации политики импортозамещения в отдельных гражданских отраслях промышленности.

По результатам анализа и обобщения современных концептуальных подходов, передовых зарубежных практик и выявленных проблем развития контрактной системы в нашей стране, в монографии сформулированы предложения по оптимизации стратегии развития контрактной системы в России.

Предложена новая для нашей страны парадигма развития контрактной системы, учитывающая потенциальные возможности ее использования в качестве инструмента стимулирования социально-экономического развития и механизма государственного регулирования экономики. В этом контексте также проанализированы возможные стратегические вызовы и развилки развития контрактной системы.

В отдельный блок выделены предложения по интенсификации использования потенциала контрактной системы в качестве драйвера инновационного развития.

В заключение в монографии сформулированы предложения по ключевым направлениям реформирования контрактной системы на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Предложенные в монографии направления реформирования контрактной системы ориентированы на стимулирование реализации ее инновационной функции, ее интеграцию с институтами и механизмами промышленной политики и содействие решению задач импортозамещения.

С учетом существующего уровня развития контрактной системы и институционального поля государственного управления и хозяйственной деятельности в нашей стране предлагаемые в монографии реформы были разделены на две группы по срокам их реализации.

Первая группа реформ – требующие локальных изменений законодательной и нормативной правовой базы и в целом осуществимые в рамках существующего институционального поля. Данный пакет реформ может быть реализован в среднесрочной перспективе (в период до 2025 г.).

Вторая группа реформ – требующие более серьезных изменений законодательной и нормативной правовой базы публичных закупок и организации системы государственного управления и регулирования. Данный пакет реформ, при условии успешной реализации первого, может быть реализован в долгосрочной перспективе (в период до 2035 г.).

В монографии также сформулированы предложения по практическим механизмам реализации реформы контрактной системы в среднесрочной перспективе.

Монография подготовлена в рамках выполнения НИР «Институты государственного управления в реализации новой стратегии экономического развития России» Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН.

Автор выражает благодарность д.э.н., профессору И.И. Смотрицкой и д.э.н., профессору С.И. Черных за активное участие в обсуждении ряда идей исследования и помощь в подготовке данной монографии.

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В КОНТЕКСТЕ  
СОВРЕМЕННЫХ КОНЦЕПЦИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
И РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**1. Общественные потребности и государственное  
управление: взаимосвязь основополагающих  
концепций**

Отправной точкой в исследовании проблемы потребностей можно считать работы таких основоположников классической политической экономии, как А. Смит и Д. Рикардо. В соответствии с теорией «экономического человека» индивидуальные потребности в извлечении выгоды, свободные от общественного интереса и не нуждающиеся в поддержке закона или принуждении, способны привести общество к благосостоянию. Данные теории принято относить к индивидуалистическому подходу, которого придерживались и многие представители австрийской психологической школы (К. Менгер, Ф. Визер, Е. Бем-Баверк), а также маржиналистской школы.

Следующим этапом в развитии теории потребностей можно считать теории, представляющие общественный подход в исследовании потребностей: марксистская теория, немецкая историческая школа (А. Вагнер), теория общественного сектора (Э. Аткинсон, Дж. Стиглиц, П. Джексон). Последователи этого подхода рассматривали общественные потребности как один из важнейших объективных факторов в развитии общества и выделяли физические и социальные потребности существования. В конце XIX в. представителем исторической школы А. Вагнером была обоснована необхо-

димось усиления государственной деятельности в развитии культуры, здравоохранения, социальной защиты, образования и благосостояния людей. На рубеже XIX—XX вв. были заложены основы современной теории общественного сектора, исходящие из того, что под воздействием потребления, как частных, так и общественных благ складывается благосостояние индивидов, а основным направлением функционирования общественного сектора экономики является производство общественных благ.

Следует признать, что в зарубежной экономической литературе самому понятию «потребность» однозначного определения не дается, хотя исследованию природы потребностей и их классификации посвящены, в частности, труды известного американского экономиста А. Маслоу. Западная экономическая наука уделяет значительно большее внимание изучению особенностей поведения потребителей в рамках теории потребительского выбора, основанной на субъективной оценке потребителем полезности тех или иных благ или наборов благ в зависимости от тех или иных обстоятельств. В данных экономико-теоретических построениях на выбор потребителя влияние оказывает в первую очередь полезность (абсолютная в кардиналистских теориях либо относительная в ординалистских теориях) благ или наборов благ, а не потребности как таковые. В то же время полезность так или иначе увязывается со степенью удовлетворения субъективных желаний потребителя, испытываемым им состоянием неудовлетворенности, из которого он пытается выйти путем приобретения тех или иных экономических благ. Таким образом, в зарубежной экономической литературе, в частности в трудах А. Маршалла, К. Менгера, Е. Бем-Баверка, У. Джевонса и других, потребности рассматриваются через призму субъективных оценок и предпочтений потребителя. Субъективная трактовка полезности нашла отражение и в концепции кривых безразличия, разработанной Дж. Хиксом и углубленной в работах Р. Аллена, Ф. Эджуорта, В. Парето, Л. Вальраса и Е. Слуцкого.

Появление первых трактовок общественных потребностей в конце XVII – начале XVIII в. тесно связано с развитием учения о налогах и появлением во Франции теории общественной выгоды, сторонники которой (С. Вобан, Ш. Монтескье) рассматривают налог как плату, вносимую каждым гражданином за охрану его личной и имущественной безопасности и другие услуги, оказываемые гражданам государством.

В работах А. Смита в качестве общественных потребностей, которые должны обеспечиваться за счет налогов и специальных пошлин, рассматриваются общественная оборона, поддержание достоинства верховной власти, отправление правосудия, содержание общественных заведений и работ, учреждений общественного образования и религиозного воспитания.

Дальнейшим развитием исследований в области общественных потребностей можно также считать работы родоначальника теории утилитаризма, английского философа И. Бентама, одним из постулатов которых провозглашается возможность максимизации всеобщей пользы путем установления гармонии индивидуальных и общественных интересов.

В первой половине XIX в. швейцарский экономист Ж. Сисмонди в своем труде «Новые начала политэкономии» (1819) формулирует так называемую теорию наслаждения. Согласно его взглядам, уплачивая налоги, граждане платят за наслаждение, которое они извлекают из общественного порядка, правосудия, обеспечения прав личности и собственности и иных расходов, осуществляемых государством ради благополучия граждан.

Однако в трудах рассмотренных авторов как таковое понятие общественных потребностей в явном виде не вводится, лишь перечисляется их состав.

Собственно же теория коллективных (общественных) потребностей возникла в начале XX в. и отразила реалии последней четверти XIX – начала XX в., связанные с резким ростом государственных расходов и необходимостью обоснования соответствующего увеличения налогового бремени.

Особое влияние на развитие теории коллективных потребностей оказала итальянская финансовая школа. Считается, что именно основателю итальянской финансовой школы Ф. Нитти принадлежит первое определение коллективных потребностей и введение понятия общественных неделимых услуг. Согласно Нитти, удовлетворение коллективных потребностей (внутреннее спокойствие и внешняя безопасность, правосудие, общественная гигиена, охрана территории) производится путем оказания общественных услуг, неделимых в силу своей природы. Позднее теория коллективных потребностей и налогов как источника их удовлетворения, разработанная и сформулированная неоклассиками, была принята кейнсианцами и неокейнсианцами с поправкой на «общественные услуги» вместо «коллективных»<sup>6</sup>.

Одним из наиболее емких определений общественных потребностей в современной отечественной литературе можно считать определение, сформулированное Г.В. Фадейчевой на основе определения потребностей, ранее введенного Н.Д. Кондратьевым. В соответствии с этим определением, общественные потребности представляют собой объективные информационные микро- и макрохозяйственные связи, отражающие механизм выхода из состояния нарушенного равновесия между социумом и соответствующей ему хозяйственной системой<sup>7</sup>.

Существует и более узкий подход к исследованию природы возникновения общественных потребностей, при котором в качестве причины их возникновения рассматривается не наличие неравновесных ситуаций вообще, а только провалы рынка, т. е. ситуации, когда рынок не в состоянии обеспечить эффективное использование ресурсов. При этом объективная природа общественных потребностей и в этом случае не отрицается, более того, констатируется, что коль

---

6. Пушкарева В.М. Генезис категории «налог» в истории финансовой науки // Финансы. 1999. № 6. С. 33–36.

7. Фадейчева Г.В. Общественные потребности как система // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2000. № 2. С. 3–16.

скоро современное государство является одним из субъектов рыночной экономики, то вполне очевидно наличие у него собственных потребностей и ресурсов<sup>8</sup>.

Существуют два основных подхода к пониманию того, как общественные потребности соотносятся с индивидуальными потребностями. Согласно первому из них, общественные потребности противопоставляются потребностям личности. Этот подход прослеживается в трудах классиков политэкономии, а также последователей так называемой «теории жертвы» XIX — начала XX в., в которых общественные потребности и государственные расходы рассматриваются как неизбежное зло. Согласно второму подходу, общественные потребности не противопоставляются потребностям индивидуумов, а складываются из групповых (коллективных) потребностей и тех личных потребностей, которые не могут быть удовлетворены без вмешательства государства. Этот подход характерен для сторонников «теории наслаждения» и большинства современных исследователей экономики общественного сектора.

Одной из наиболее современных теорий, комплексно рассматривающих взаимосвязанные проблемы общественных потребностей, общественных благ и государственного управления и регулирования, можно считать теорию опекаемых благ, разрабатываемую А.Я. Рубинштейном. Согласно данной теории, в группу опекаемых благ в определенные исторические моменты могут включаться результаты самых разных видов деятельности, начиная от товаров массового потребления, новой техники и технологий до банковских услуг и информационных продуктов. В этом смысле фискальная, монетарная, промышленная, аграрная, социальная и иные виды политики государства могут быть описаны в рамках теории опекаемых благ<sup>9</sup>.

---

8. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. М.: ГУ ВШЭ, 2005. С. 66.

9. Рубинштейн А.Я. Элементы общей теории изъянов смешанной экономики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 71–102.

В рамках теории опекаемых благ выделяются два ключевых источника общественных потребностей. В первом случае речь идет о рыночной координации поведения индивидуумов, в процессе которой формируется их совокупный интерес, во втором — допускается существование автономного интереса социума, несводимого к предпочтениям индивидуумов. Таким образом, в рамках данной теории речь идет о двух параллельных процессах: один из них связан исключительно с индивидуальными предпочтениями и их гармонизацией с помощью рыночного механизма, другой отражает процесс генерирования нормативных интересов общества посредством институтов политической системы<sup>10</sup>.

В последние десятилетия, как и ранее, развитие концепции общественных потребностей также неразрывно связано с общим развитием концепций государственного управления и регулирования экономики, в том числе с эволюцией теории и практики государственного управления в 1980–2000-х гг., включая развитие теории и практики нового государственного менеджмента (*new public management*).

Новый государственный менеджмент вырос из практики реформирования общественного сектора ряда англоязычных государств (Новой Зеландии, Австралии, Великобритании) в 1980-х гг., обрел широкую популярность в США после выхода в свет в 1992 г. книги Д. Осборна и Т. Геблера «Переосмысление государства: как предпринимательский дух трансформирует общественный сектор»<sup>11</sup>, после чего его идеи стали активно использоваться и в странах с переходными и развивающимися экономиками. Параллельно с этим в первой половине 1980-х гг. формулируются ключевые положения активно продвигаемой Всемирным банком и МВФ экономической политики, названные позже «Вашингтонский консенсус». Новый государственный менеджмент оказался подходом, реализующим требования приватизации, развития

---

10. Там же.

11. *Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* NYC. Plume Publ. 1993. 432 p.

конкуренции и ряд других положений консенсуса в части управления в государственном секторе. По этой причине он был поднят на щит Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и взят на вооружение консультантами Всемирного банка<sup>12</sup>.

Новый государственный менеджмент не представляет собой какую-то единую концепцию. Скорее, это объединение предложений относительно реформирования государственного управления вокруг идеи приближения менеджмента в общественном секторе к методам, принятым в бизнес-среде. Фундаментальная предпосылка нового государственного менеджмента состоит в схожести процессов управления в государственном и частном секторах. Как правило, в этот набор включают следующие ключевые положения<sup>13</sup>:

- повышение прозрачности бюджетов, с привязкой затрат к результатам деятельности, а не к используемым ресурсам, результаты при этом должны быть представлены в виде количественных показателей эффективности и производительности;
- рассмотрение организаций общественного сектора как основанных на цепочке агентских отношений и сети контрактов, обеспечивающих связь стимулов с результатами деятельности;
- трансформация процесса предоставления услуг путем внедрения квазирыночных форм организации (в частности, разделения функций покупателя и поставщика услуг) вместо традиционных вертикальных функциональных структур, включающих процесс принятия решения о предоставлении услуги, планирование и финансирование, а также сам процесс оказания услуги;

---

12. Баранов И.Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. 2012. № 1. С. 51–64.

13. Dunleavy P., Hood C. From old public administration to new public management // Public money and management. 1994. No. 3. P. 9–16.

- создание конкурентной среды поставщиков услуг, в том числе конкурирующих между собой государственных учреждений, частных фирм и некоммерческих организаций;
- разделение государственных поставщиков и проведение антимонопольной политики в отношении частных компаний — поставщиков для предоставления потребителям возможности выбора между поставщиками услуг.

К числу пионеров нового государственного менеджмента традиционно относят Новую Зеландию, ставшую маяком реформ в общественном секторе, Австралию, Великобританию и США.

В случае США мы имеем дело с вариацией нового государственного менеджмента, известной как «Reinventing Government» («Переосмысление государства») по названию упомянутой выше книги Д. Осборна и Т. Геблера, которая сыграла ключевую роль в популяризации идей нового государственного менеджмента, причем не только в Соединенных Штатах, но и далеко за их пределами. По своему жанру это — обобщение лучших практик управления в общественном секторе: традиция, заданная в управленческой литературе еще Т. Питерсом и Р. Уотерменом десятью годами ранее<sup>14</sup>. Пожалуй, не будет преувеличением сказать, что книга Осборна и Геблера сыграла для общественного сектора ту же роль, что трактат Питерса и Уотермена для частного бизнеса.

Развитие теории и практики государственного управления в США в XX в. можно представить как смену следующих доминирующих парадигм: прогрессистское движение в начале века, приведшее к возникновению современной американской системы государственного управления, позитивистская эра 1940–1950-х гг., новое государственное администрирование (*new public administration*) во второй половине

---

14. Peters T., Waterman R. In Search of Excellence – Lessons from America's Best-Run Companies. London. HarperCollins Publ. 1982.

1960–1970-х гг. и, наконец, «переосмысление государства» в 1990-е гг.<sup>15</sup>

Сравнивая «Reinventing Government» (т. е., по сути, американскую версию нового государственного менеджмента) с предшествующим по времени новым государственным администрированием, можно увидеть, что группы их сторонников, каждая в свое время, были озабочены примерно одинаковым набором проблем<sup>16</sup>: завышенные ожидания от организационных возможностей и уровня квалификации бюрократии, негибкость государственного сектора и отсутствие инноваций, недостаточный учет потребностей граждан. Фундаментальные различия между двумя подходами касаются предположений о роли потребителей государственных услуг: «информированные и участвующие в процессах управления граждане» в концепции нового государственного администрирования противопоставлены «клиентам государственных организаций» в концепции нового государственного менеджмента. Если первый подход основывается на убеждении в том, что граждане должны действовать не только исходя из исключительно собственных интересов, но и проявляя активную гражданскую позицию, то подход нового государственного менеджмента опирается на утилитаристскую логику, модели теории общественного выбора и предпосылки неоклассической экономической теории<sup>17</sup>.

Следующее различие прямо исходит из понимания роли граждан как клиентов: если в новом государственном администрировании подчеркивалась важность государственной службы, то само слово «служба» представляется враждебным концепции нового государственного менеджмента, настаивающей на наделении граждан правом принятия решений

---

15. Баранов И.Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. 2012. № 1. С. 51–64.

16. Frederickson H.G. Comparing the reinventing government movement with the new public administration // Public Administration Review. 1996. No. 3. P. 263–270.

17. Баранов И.Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. 2012. № 1. С. 51–64.

относительно набора благ, который они хотели бы получить с помощью государства (но не обязательно у государственных организаций), а чиновников — правом и ответственностью организовывать оказание услуг наиболее эффективным способом в соответствии с предпочтениями клиентов. Отсюда следуют и различия в ответе на вопрос о том, кто именно должен оказывать услуги — сами органы власти или же конкурирующие между собой частные, государственные и некоммерческие организации, в то время как органы власти ответственны только за организацию процесса представления и финансирования услуги.

Подводя итоги сравнения, отметим, что концепции нового государственного администрирования и нового государственного менеджмента существенно расходятся в ценностных установках<sup>18</sup>. Концепция нового государственного администрирования основывалась на стремлении создать более гуманистическую и демократическую систему органов власти путем построения необходимых институтов и укрепления профессиональной компетенции государственных служащих. Такая администрация служила бы целям достижения большей социальной справедливости в обществе. Концепция нового государственного менеджмента отдает приоритет ценностям свободы индивидуального выбора, использованию материальных стимулов, созданию конкурентной среды и широкого применения рыночных механизмов в общественном секторе. Таким образом, указанные ценностные расхождения отражают соответствующий сдвиг в общественном мнении в 1980-е гг. в отношении к роли государства, отмеченный выше.

Как отмечалось выше, единой теории нового государственного менеджмента не существует ни в одной из дисциплин, изучающих это движение (экономика, политические науки, социология, теория организации и пр.). Теоретические

---

18. *Frederickson H.G.* Comparing the reinventing government movement with the new public administration // *Public Administration Review*. 1996. No. 3. P. 263–270.

построения, касающиеся идей нового государственного менеджмента, представлены множеством источников, часто конфликтующих друг с другом по своим положениям. Это можно проиллюстрировать на примере экономической теории. В ее рамках существуют разнообразные подходы к новому государственному менеджменту — от институциональных и эволюционных, основанных на теории транзакционных издержек и идее следования заданной траектории (*path dependence*), до неоклассических, аргументирующих необходимость расширения конкуренции в сфере предоставления услуг в общественном секторе<sup>19</sup>.

Неоклассическая трактовка фирм как производственных функций с ненаблюдаемыми внутренними процессами («черный ящик») имеет аналогию и в исследовании государственного управления, когда аналогичным образом рассматриваются политические институты. Продолжая эту аналогию дальше, можно предположить возможность применения к анализу процессов государственного управления теории транзакционных издержек, с позиций которой организации являются структурами управления (*governance structures*), характеризующимися набором агентских отношений. Впервые такой подход к анализу государственной политики, получивший название транзакционной теории политики (*transaction-cost politics*), был предложен Д. Норт<sup>20</sup>, а широкое распространение он получил после выхода в свет монографии А. Диксита<sup>21</sup>.

Неоклассическая теория также эволюционировала в 1980–2000-е гг., приняв во внимание, что требования к набору представляемых общественных благ серьезно усложнились вследствие роста асимметрии информации и неопре-

---

19. Баранов И.Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. 2012. № 1. С. 51–64.

20. North D.C. A transaction cost theory of politics // Journal of Theoretical Politics. 1990. No. 4. P. 355–367.

21. Dixit A. The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective. Cambridge MA. The MIT Press. 1996.

деленности. Стандартное положение о государстве как ночном стороже, которое должно быть задействовано только в случае провалов рынка, в основе своей сохранилось в неоклассическом подходе, но сам перечень случаев проявления провалов рынка претерпел серьезные изменения<sup>22</sup>.

Вторым направлением применения неоклассического подхода является развитие конкурентных механизмов предоставления услуг. Теоретическим обоснованием возможности и целесообразности развития конкуренции при предоставлении государственных услуг стала концепция повышения сравнительной эффективности при конкуренции (*yardstick competition*), введенная А. Шляйфером<sup>23</sup>. К сожалению, возможности ее использования ограничены важным обстоятельством – сравниваемые организации должны оказывать сопоставимые, если не одинаковые, услуги. При этом надо еще делать поправки на эффект масштаба и иные факторы, влияющие на эффективность. Наличие нескольких принципов может привести к конфликту интересов между ними, а многопрофильность деятельности (оказание различных услуг) – к ограниченной технологической сопоставимости, что сужает сферу эффективного применения прямой или косвенной конкуренции.

В России наиболее авторитетные исследования, содержащие критический анализ положений нового государственного менеджмента и возможностей его применения в российских условиях, принадлежат В.Л. Тамбовцеву<sup>24</sup>, И.Н. Баранову, Д.Г. Красильникову, О.В. Сивинцевой, Е.А. Троицкой.

Также обращает на себя внимание то обстоятельство, что в России и многими политиками, и многими учеными новый государственный менеджмент воспринимается в пер-

---

22. Баранов И.Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. 2012. № 1. С. 51–64.

23. Shleifer A. A theory of yardstick competition // The RAND Journal of Economics. 1985. Vol. 16. No. 3. P. 319–327.

24. Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М.: Российско-Европейский центр экономической политики. 2004.

вую очередь как средство сокращения расходов бюджета. В действительности же приоритетными целями концепции нового государственного менеджмента являются предоставление права выбора клиенту, стимулирование инноваций и повышение качества государственного управления в целом и предоставляемых государством услуг в частности<sup>25</sup>.

В свою очередь, некоторые очевидные недостатки менеджериального подхода к государственному управлению спровоцировали появление новой управленческой модели, получившей название «Good Governance», или «достойное управление». В основном новая парадигма ориентирована на преодоление таких недостатков нового государственного менеджмента, как второстепенность решения социальных проблем и, как следствие, повышение уровня социального неравенства и бедности, особенно в развивающихся странах, эрозия роли государства и государственных служащих в общественных отношениях, акцент на универсальности предлагаемых методов реформирования вместо учета институционального контекста каждой страны.

Впервые понятие «Good Governance» появилось на повестке дня в 1992 г. на Ежегодной конференции Всемирного банка в области экономического развития, подобным образом была названа одна из тем конференции<sup>26</sup>.

В качестве отдельной управленческой модели наряду с новым государственным менеджментом Good Governance оформилась в 1997 г., когда вышла в свет Программа развития ООН «Управление для устойчивого развития человеческих ресурсов». В соответствии с Программой, под Good Governance понимается «участие, прозрачность, ответственность, эффективность, равноправие и верховенство закона». Кроме того, эта модель направлена на максимальное расши-

---

25. Баранов И.Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. 2012. № 1. С. 51–64.

26. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // Ars Administrandi. 2014. № 2. С. 45–62.

рение сферы участия общества в управлении и «гарантирует, что политические, социальные и экономические приоритеты должны быть основаны на общем согласии таким образом, чтобы голоса самых бедных и социально не защищенных групп населения были услышаны при принятии государственных решений»<sup>27</sup>.

Своеобразным лозунгом новой парадигмы стало выражение «from Government to Governance» («от правительства к управлению»), который ознаменовал переход к преимущественно децентрализованным совместным сообществам (сетям), в которых государство, бизнес и гражданское общество равным образом участвуют в разделении властных полномочий. И если Government (правительство) подразумевало дифференциацию, с одной стороны, исполнителей, государственных служащих, а с другой – политического руководства, то Good Governance находится вне этой дихотомии и предполагает институционализированный диалог между государством и гражданским обществом. Эта модель фокусируется на партнерских отношениях, в которых политики и государственные служащие принимают решения совместно с другими секторами общества<sup>28</sup>.

Как и в случае с новым государственным менеджментом, концепция Good Governance характеризуется наличием разнообразных подходов к ее содержанию. Одни исследователи интерпретируют ее как возврат к государству всеобщего благоденствия<sup>29</sup>, другие – как один из неизбежных циклов реформ, в ходе которых происходит быстрая смена разделения и реинтеграции государственных субъектов<sup>30</sup>. Однако

---

27. Governance for sustainable human development. A UNDP policy document (1997). [www.undp-aci.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf](http://www.undp-aci.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf).

28. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // *Ars Administrandi*. 2014. № 2. С. 45–62.

29. *Argyriades D.* Good governance, professionalism, ethics and responsibility // *International Review of Administrative Sciences*. 2006. Vol. 72 (2). P. 155–170.

30. *Hood C.* *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford. Oxford University Press. 1998. P. 96.

Good Governance не заменяет собой предыдущие управленческие модели, а включает их в новый контекст равноправных партнерских отношений. То, что новая управленческая модель находится в центре дискуссионного поля, несложно объяснить хотя бы тем, что еще во времена активного распространения идей нового государственного менеджмента все в большей степени стали проявляться культурные отпечатки отдельных государств<sup>31</sup>.

Как уже отмечалось, специфика Good Governance проявляется в том, что в рамках этой управленческой модели подчеркивается необходимость ориентации на институциональный контекст того государства, в котором реализуются реформы. Тем самым она стремится преодолеть «иллюзию глобальной конвергенции» нового государственного менеджмента, которая привела далеко не к самым позитивным результатам в ряде развивающихся государств<sup>32</sup>.

Таким образом, принципиальным отличием концепции «достойного управления» от концепции нового государственного менеджмента можно считать отказ от идей универсальности и глобальной конвергенции и учет при проектировании реформ исторического и культурного бэкграунда, особенностей системы собственности, готовности общества к тем или иным реформам. Также, если на ранних этапах развития нового государственного менеджмента общество рассматривалось исключительно как потребитель государственных услуг и публичных благ, то в концепции «достойного управления», как и на поздних этапах развития нового государственного менеджмента, общество рассматривается как сопроизводитель, партнер. Общим в обеих концепциях остается переход ведомств и чиновников от работы по функциям к работе по проектам.

В целом же, и это подчеркивается многими исследователями, появление, развитие и интеграция концепции «достой-

---

31. Сморгунов А.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. Политические исследования. 2003. № 4. С. 50–58.

32. Pollitt C. Convergence: The Useful Myth? // Public Administration. 2001. Vol. 79 (4). P. 933–947.

ного управления» в практику государственного управления привели не к полному отказу от идей нового государственного менеджмента, а к синтезу в теории и на практике идей и принципов обеих концепций в рамках новой постменеджеральной концепции, ключевыми принципами которой являются следующие<sup>33</sup>.

Во-первых, децентрализация и относительная свобода всех звеньев системы государственного управления, что проявляется в повышении самостоятельности нижних этажей бюрократической иерархии, в реализации принципа субсидиарности и передаче ряда государственных функций на уровень местного самоуправления.

Во-вторых, активное вовлечение неправительственных организаций и бизнес-ассоциаций в процесс принятия политико-управленческих решений, превращение органов государственной власти в публичные и открытые для общественной дискуссии и переговоров структуры, заинтересованные в совместных усилиях для удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем. Государство инициативно берет на себя функцию налаживания сотрудничества, становясь партнером формирующейся широкой кооперации, а не властным институтом, узурпирующим право выражать общий интерес, определять общее благо и навязывать свой стандарт поведения.

В-третьих, формирование новой креативной организационной культуры с единым пониманием перспектив и целей развития организации. Соответствующая современным требованиям организация основывается на переходе от индивидуального труда к командной работе; от работы по функциям к работе по проектам; от узкой и жесткой специализации к широкопрофильной подготовке; от подотчетности начальнику к подотчетности клиентам; от иерархии к горизонтальной координации внутри команд. Именно мультипрофессиональной команде,

---

33. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Трошкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // *Ars Administrandi*. 2014. № 2. С. 45–62.

отличающейся высокой степенью гибкости, созидательности, инновационности и способностью к конкуренции, делегируется право принимать быстрые, порой рискованные, решения, непосредственно касающиеся достижения управленческих задач. Одновременно снижается роль контроля сверху вниз, на смену которому приходят усовершенствованная отчетность, мониторинг, в том числе со стороны гражданского общества, и механизмы закрепления ответственности (от оценки бюрократических процедур, правил и стандартов к количественным показателям, характеризующим результат деятельности).

В-четвертых, оценка деятельности государственных структур по результатам, представляющим ценность для граждан. При этом система государственного управления как управления общественными делами подвергается оценке как с точки зрения прагматических критериев эффективности, так и политических и моральных аспектов администрирования, связанных с выработкой социально значимых решений.

Примечательно, что в работах по новому государственному менеджменту, появившихся уже после распространения идей «достойного управления», также наблюдаются попытки учета исторической, культурной и институциональной среды стран, проводящих соответствующие реформы<sup>34</sup>. Тем не менее, в рамках концепции нового государственного менеджмента все эти особенности все же рассматриваются скорее не как общая часть национальной идентичности, а как досадная помеха на пути осуществления эффективных реформ, с чем сложно не согласиться, но лишь отчасти.

Таким образом, несколько обобщая и упрощая, можно выделить следующие ключевые стадии эволюции теории государственного управления: государственное администрирование (*Public administration*) — новый государственный менеджмент (*New public management*) до выхода книги Осборна и Геблера — новый государственный менеджмент

---

34. *Hughes O. Public Management and Administration. An Introduction. NY. Palgrave Macmillan. 2003. P. 265–266.*

после выхода книги Осборна и Геблера – достойное управление (Good governance) – синтез теорий нового государственного менеджмента и достойного управления.

Таким образом, эволюция теории и практики государственного управления и регулирования экономики оказали существенное влияние на эволюцию понимания сути и широты понятия общественных потребностей и роли государства в их обеспечении.

## 2. Контрактная система как институт обеспечения общественных потребностей

Рассматривая контрактную (договорную) теорию общества и государства (Дж. Локк, Дж. Бьюкенен, Д. Норт), которая легла в основу современной теории общественного выбора, можно прийти к выводу о том, что большинство функций, выполняемых современным демократическим государством, так или иначе связано с удовлетворением общественных потребностей, т. е. государственные нужды формируются под воздействием системы общественных потребностей.

В современной экономической науке и практике государственного управления к основным составляющим общественных потребностей принято относить потребности в товарах, работах и услугах для обеспечения национальной безопасности, реализации государственных программ, исполнения международных обязательств и реализации иных государственных функций<sup>35</sup>.

Так, например, о ключевых функциях американского федерального правительства и обеспечиваемых ими общественных потребностях красноречиво свидетельствует укрупненная структура федерального бюджета США в разрезе функций, ключевыми статьями которого являются<sup>36</sup>:

---

35. Осипов В.С., Смотрицкая И.И. Актуальные проблемы институциональной экономики. М: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 66.

36. Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика. М: Международные отношения, 2007. С. 34–43.

- национальная оборона;
- международные отношения;
- наука, технологии, исследование космоса;
- энергетика;
- природные ресурсы и окружающая среда;
- сельское хозяйство;
- коммерческий и жилищный кредиты;
- региональное и местное развитие;
- образование и профессиональная подготовка;
- здравоохранение;
- социальное обеспечение;
- страхование доходов населения;
- обеспечение правопорядка.

Таким образом, обеспечение государством общественных потребностей можно рассматривать с двух ракурсов. С одной стороны, обеспечение некоторой части общественных потребностей, таких как, например, потребности в национальной обороне и обеспечении правопорядка, можно рассматривать как безусловную и исключительную функцию государства. С другой стороны, обеспечение многих общественных потребностей теоретически возможно рынком и частным бизнесом, но на практике частный бизнес в силу различных причин, прежде всего из-за отсутствия прямой экономической выгоды, не желает или не может обеспечивать такие потребности в условиях свободного рынка. В связи с этим производство или закупку товаров, работ и услуг, обеспечивающих такого рода общественные потребности, вынуждено финансировать государство<sup>37</sup>.

При этом, как будет показано ниже, и в теории, и практике нового государственного менеджмента – современной концепции государственного управления и регулирования экономики – в общем случае предпочтение, за редкими исключениями, отдается не производству товаров, работ

---

37. Оситов В.С., Смотрицкая И.И. Актуальные проблемы институциональной экономики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 66–67.

и услуг организациями государственного сектора, а именно их приобретению на контрактной основе у конкурирующих между собой организаций, часть из которых может находиться и в государственной собственности.

В свою очередь, формирование общественных (публичных) благ рассматривается как один из результатов деятельности государства по производству или закупке товаров, работ и услуг для обеспечения общественных потребностей<sup>38</sup>.

Таким образом, экономическая деятельность современного государства в сфере обеспечения общественных потребностей характеризуется двумя ключевыми особенностями<sup>39</sup>.

Во-первых, экономическая деятельность современного государства в сфере обеспечения общественных потребностей осуществляется на принципах государственного предпринимательства. При этом принципиальное отличие государственного предпринимательства от частного состоит в том, что получение прибыли не является его основной целью. Государственное предпринимательство наряду с коммерческой функцией выполняет функции формирования цивилизованной рыночной среды и преодоления провалов рынка, развития экономики, отвечающей требованиям экономической безопасности страны, и, по сути, является одним из элементов государственного регулирования. Тем не менее, важнейшая особенность государственного предпринимательства как инструмента государственного регулирования состоит в использовании методов, максимально приближенных к рыночным, что гармонично вписывается в концепцию нового государственного менеджмента.

Во-вторых, данная деятельность реализуется государством на основе контрактных отношений через систему государственных закупок, и во многих социально ориентиро-

---

38. Там же.

39. Там же.

ванных государствах именно государство в лице его органов и структур является одним из крупнейших потребителей продукции многих отраслей промышленности.

Также следует отметить, что современная экономика общественного сектора, институциональная теория активно разрабатывают новые концепции и методологические подходы развития общественного сектора и экономической деятельности государства, и одной из ключевых концепций в западной экономической теории становится концепция «Shared Value» (которую на русский язык переводят чаще всего как «концепция общественной ценности»), разрабатываемая М. Портером.

По мнению М. Портера, одним из самых мощных факторов роста будущей мировой экономики станет возможность получать прибыль, помогая обществу решать его проблемы. Во главу угла концепции Shared Value ставятся важнейшие, еще не удовлетворенные потребности человечества, неосвоенные крупные рынки, издержки бизнеса как результат нерешенных социальных проблем<sup>40</sup>.

Потребности человечества, которые в состоянии удовлетворить современный бизнес, рассматриваются авторами в более широком контексте, нежели создание потребительской ценности в традиционном понимании, и в то же время не отождествляются с публичными благами, предоставляемыми государством. Согласно концепции М. Портера, капитализм будущего — это капитализм, движимый идеей служения обществу, но основанный при этом не на благотворительности или социальной ответственности бизнеса, а на глубоком понимании механизмов конкуренции и создания стоимости<sup>41</sup>.

Таким образом, реализации концепции Shared Value может стать новым этапом в развитии добровольного и взаимовыгодного партнерства государства и бизнеса в удовлет-

---

40. Porter M.E., Kramer M.R. Creating Shared Value // Harvard Business Review. 2011. Vol. 89. Issue 1/2. P. 62–77.

41. Op. cit.

ворении общественных потребностей, и это, помимо прочего, будет определять тенденции развития и формирование нового облика контрактных отношений государства и бизнеса в сфере обеспечения общественных потребностей<sup>42</sup>.

Как было показано выше, одной из наиболее распространенных в настоящее время концепций государственного управления и регулирования можно считать концепцию нового государственного менеджмента, ключевыми положениями которой являются следующие<sup>43</sup>:

- рассмотрение организаций общественного сектора как основанных на цепочке агентских отношений и сети контрактов, обеспечивающих связь стимулов с результатами деятельности;
- трансформация процесса предоставления услуг путем внедрения квазирыночных форм организации (в частности, разделения функций покупателя и поставщика услуг) вместо традиционных вертикальных функциональных структур, включающих процесс принятия решения о предоставлении услуги, планирование и финансирование, а также сам процесс оказания услуги;
- создание конкурентной среды поставщиков услуг, в том числе конкурирующих между собой государственных учреждений, частных фирм и некоммерческих организаций.

В американской трактовке общие положения нового государственного менеджмента были уточнены и конкретизированы. В упомянутой выше культовой книге «Переосмысление государства» ее авторами Д. Осборном и Т. Геблером на основе исследования лучших практик государственного управления в различных американских штатах выделяются 10 ключевых принципов нового государственного менеджмента, совокуп-

---

42. Институт общественных закупок в современной российской экономике / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. М.: ИЭ РАН, 2016. С. 15–27.

43. *Dunleavy P., Hood C. From old public administration to new public management // Public money and management. 1994. No. 3. P. 9–16.*

ное применение которых авторы образно назвали «американской перестройкой» (An American Perestroika)<sup>44</sup>. На наш взгляд, они заслуживают, как минимум, беглого упоминания.

Первый принцип – стимулирующее управление, руководство, но не надзор. Данный принцип предполагает смену самой парадигмы государственного управления – переход от непосредственного управления и администрирования к целеполаганию, управлению приоритетами, регулированию и сервисным функциям.

Второй принцип – управление в партнерстве с обществом. Данный принцип предполагает, что роль государства – не просто обслуживание общества как клиента, а расширение возможностей самоорганизации самого общества для решения задач в партнерстве с государственными органами.

Третий принцип – управление, поддерживающее конкуренцию. Данный принцип предполагает внедрение конкурентных начал при предоставлении государственных услуг и обеспечение получателей государственных услуг правом выбора.

Четвертый принцип – управление, ориентированное на цели. Данный принцип предполагает трансформацию стиля работы как самого государства (государственных органов), так и организаций общественного сектора – переход от приоритета следования нормам, правилам и инструкциям к приоритету целеполагания и достижения поставленных целей.

Пятый принцип – управление, ориентированное на результат. Данный принцип означает, что объемы финансирования должны соотноситься в первую очередь не с объемами предполагаемых или понесенных затрат, а со значимостью ожидаемых или полученных результатов.

Шестой принцип – управление, ориентированное на потребителя. Данный принцип предполагает приоритет реальных потребностей потребителей государственных услуг

---

44. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. NYC. Plume Publ. 1993.

(в широком смысле) перед умозрительными заключениями бюрократии о таких потребностях.

Седьмой принцип — государство-предприниматель. Данный принцип означает, что государство может и должно не только наилучшим образом тратить деньги налогоплательщиков (бюджетные средства), но и активно зарабатывать деньги и таким образом вносить вклад в пополнение бюджета.

Восьмой принцип — предусмотрительное управление. Данный принцип означает, что эффективное государственное управление должно быть ориентировано в первую очередь на предупреждение проблем, а не на их решение (по аналогии с медициной: профилактика лучше терапии).

Девятый принцип — децентрализованное управление. Данный принцип предполагает переход от традиционных иерархических отношений в государственном управлении к отношениям соучастия, командной работы и сетевым моделям управления.

И наконец, десятый принцип — управление, ориентированное на рынок. Данный принцип предполагает, с одной стороны, активное внедрение рыночных принципов в систему государственного управления и функционирование государственного сектора, а с другой стороны, то, что государство-предприниматель должно не стремиться заменить собой рынок, а действовать в партнерстве с рынком для достижения перемен к лучшему.

Следует отметить, что большинство перечисленных принципов представляют собой не просто умозрительные конструкции, а прочно внедрены в законодательство и практику государственного регулирования США.

Так, понятие «государственное предпринимательство» (Government Entrepreneurship) является официальным термином, используемым в американском законодательстве и означающим все многообразие экономической, административно-организационной, управленческой и законодательной деятельности государства, связанной с непосредственным участием государства в создании национального богатства,

укрепления благосостояния нации и граждан и национальной безопасности страны<sup>45</sup>.

В понятие государственного предпринимательства, в соответствии с американским законодательством, включаются, прежде всего, следующие виды и формы деятельности государства:

- планирование и программирование федерального бюджета;
- программирование развития стратегически значимых отраслей национальной экономики;
- планирование, организация, финансирование и управление федеральными контрактами на товары и услуги для нужд гражданского и военного потребления;
- финансово-кредитная деятельность;
- налогообложение;
- управление государственной, смешанной и частной собственностью, включая аренду и эксплуатацию.

По мнению М. Уортингтона и Л. Голдсмана, крупнейших экспертов в области американского контрактного права, федеральное правительство США – крупнейший в мире предприниматель, крупнейший заказчик товаров и услуг, а также главный банкир, не имеющий себе равных в мире, и при этом основной гарант социальной стабильности и социальной безопасности<sup>46</sup>.

Понятие «государственное предпринимательство», в соответствии с американским законодательством, является более узким по отношению к понятию «государственное регулирование» и является неотъемлемой частью последнего.

При этом под государственным регулированием (Government Regulations) понимается система мероприятий правового, административного, экономического и организационно-управленческого характера по развитию, поддержа-

---

45. Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика. М.: Международные отношения, 2007. С. 294.

46. Worthington M., Goldsman L. Contracting with the Federal Government. 4th ed. N.Y. Price Waterhouse. 1998. P. 16.

нию, стимулированию либо ограничению масштабов хозяйственных процессов, осуществляемых государством в целях создания оптимальных условий для поддержания и развития национальной экономики, обеспечения занятости населения и повышения его уровня жизни, обеспечения интересов государственной безопасности. Государственное регулирование экономики в США основывается на Конституции и федеральном законодательстве, предусматривающих общие принципы прогнозирования, планирования и программирования государственных расходов, государственного предпринимательства, масштабов и форм государственного потребления, необходимых для обеспечения общественных интересов<sup>47</sup>.

В свою очередь, понятия «государственное регулирование» и «государственное предпринимательство» неразрывно связаны с такими понятиями, как «государственное потребление» и «государственный рынок товаров и услуг».

Под государственным потреблением (Government Consumption) понимается приобретение материальных и нематериальных ресурсов, включая объекты интеллектуальной собственности, для обеспечения стабильного функционирования государства и его органов, осуществляющих выполнение функций, возложенных на них Конституцией и действующим законодательством<sup>48</sup>.

Государственный рынок товаров и услуг (Government Market for Goods and Services) – государственный хозяйственный механизм по размещению и управлению федеральными контрактами на поставки товаров и услуг федеральному правительству для обеспечения нужд государственного потребления. Государственный рынок в США является важнейшей и неотъемлемой частью национального рынка товаров и услуг<sup>49</sup>.

---

47. Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика. М.: Международные отношения, 2007. С. 293.

48. Там же.

49. Там же. С. 298.

Рассматривая рынок как «организованный и институционализированный обмен», следует отметить, что, в соответствии с определением Дж. Ходжсона, этот обмен включает контрактные соглашения и смену прав собственности, а рынок состоит из институтов и механизмов, призванных придавать этой деятельности структуру, организацию и легитимность<sup>50</sup>.

Государственные расходы, по общему мнению многих американских экономистов, выступают мощным фактором развития науки и технологий, стабилизации экономики, смягчения и предотвращения ее кризисных колебаний и обеспечения занятости. Они поддерживают производство и занятость в широком спектре отраслей экономики США, как работающих преимущественно на государственный рынок, так и в многочисленных отраслях, сопряженных с первыми<sup>51</sup>.

Таким образом, в США государственное предпринимательство, государственное потребление и государственный рынок товаров и услуг являются неотъемлемыми и гармоничными элементами так называемой «контрактной экономики»<sup>52</sup>.

Возвращаясь к «Переосмыслению государства», одной из центральных тем монографии можно считать проблему организации работы государства и государственного сектора путем создания системы стимулов, а не инструкций. И одним из ответов на данный вопрос является повышение гибкости правил государственной службы с целью создания системы вознаграждений за выдающиеся результаты. Так, одними из самых распространенных жалоб многих государственных чиновников в США долгое время являлись жалобы на наличие серьезной ответственности при отсутствии достаточной власти. Например, некоторое время назад руководители лишь немногих государственных ведомств имели возможность вли-

---

50. Ходжсон Д. Экономическая теория и институты. М.: Дело, 2003. С. 256.

51. Peckman J. Federal Tax Policy. 5th ed. Wash.D.C. Brookings Institute.1992. P. 62.

52. Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика. М.: Международные отношения, 2007. С. 32.

ять на размер зарплаты своих подчиненных, исходя из достигнутых ими результатов. В свою очередь, отсутствие внятных стимулов зачастую провоцировало снижение моральной ответственности и эффективности работы государственных служащих<sup>53</sup>.

Во многом перечисленные принципы были взяты на вооружение и в практике государственного управления в Канаде. В частности, внедренная в начале 2000-х гг. управленческая концепция *Letting the managers manage* («Позвольте руководителям управлять») значительно расширила самостоятельность госслужащих в выборе средств достижения результата при одновременном усилении ответственности за достигшие результаты<sup>54</sup>.

Следует особенно подчеркнуть, что идеи Осборна и Геблера оказали значительное влияние не просто на развитие теории и практики нового государственного менеджмента, но и на существенную трансформацию отдельных ключевых принципов и подходов в рамках данного направления. Последнее наиболее заметно на примере трансформации ключевого принципа во взаимоотношения государства и общества: если в ранних работах по новому государственному менеджменту преобладало рассмотрение общества как клиента – получателя государственных услуг, то под влиянием идей Осборна и Геблера отношения между государством и обществом стали рассматриваться в большей мере не как отношения поставщика услуг и клиента, а как отношения партнеров, разделяющих ответственность. В этой связи К. Райнхард подчеркивает, что в рамках зрелой теории нового государственного управления речь идет о новом разделении ответственности между государством и обществом, и вопрос

---

53. Lusk M. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. David Osborne and Ted Gaebler. Reviewed by Mark Lusk, Boise State University // *The Journal of Sociology & Social Welfare*. 2015. Vol. 21. Issue 1. P. 155–157.

54. Кравчук И.В. Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2014. Выпуск № 42. С. 176–191.

состоит в том, какие функции должно выполнять само государство, а какие могут и должны выполняться негосударственными институтами<sup>55</sup>.

Следует еще раз подчеркнуть, что новый государственный менеджмент не стал лишь теоретической концепцией, и исследования ОЭСР демонстрируют, что в большинстве стран — членов ОЭСР, с разной скоростью и с поправкой на национальные особенности, ключевые принципы нового государственного менеджмента к началу 2000-х гг. либо уже были внедрены, либо продолжали внедряться. В частности, в большинстве из указанных стран были, по меньшей мере, предприняты попытки реформирования системы государственного управления и регулирования в соответствии со следующими принципами<sup>56</sup>:

- фокус на результатах в терминах результативности, эффективности, качества услуг и их доступности для целевых бенефициаров;
- децентрализованная система управления, лучше определяющая баланс ответственности и полномочий таким образом, чтобы уровень принятия решений по аллокации ресурсов и оказанию услуг стал ближе к заинтересованным сторонам и территориям и обеспечивал бы лучшую обратную связь с получателями государственных услуг и другими вовлеченными сторонами;
- ориентация на клиента и обеспечение клиенту права выбора путем развития конкурентной среды внутри и между организациями государственного сектора и негосударственными организациями — поставщиками государственных услуг;

---

55. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Трошкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // *Ars Administrandi*. 2014. № 2. С. 45–62.

56. Hughes O. *Public Management and Administration. An Introduction*. NY. Palgrave Macmillan. 2003. P. 262–263.

- гибкость в освоении новых эффективных альтернатив прямому государственному обеспечению и регулированию, включая использование инструментов рыночного типа в сфере управления государственной собственностью и предоставления государственных услуг;
- ответственность за достижение результатов или, как минимум, за выбор надлежащих способов их достижения, а не за следование предписанным процедурам и связанный с этим переход от стратегии избегания рисков к стратегии управления рисками.

Таким образом, теория и практика нового государственного менеджмента оказала существенное влияние на трансформацию роли современного государства и подходов к государственному регулированию. Как было отмечено выше, ключевой посыл нового государственного менеджмента заключался в моделировании рыночных процессов внутри государственного сектора и трансферу в него управленческих технологий из компаний частного сектора. Это выражалось, прежде всего, с одной стороны, в сокращении масштабов государственного управления (приватизация, децентрализация, делегирование ряда государственных полномочий рыночным структурам, уменьшение расходов на государственный аппарат за счет его сокращения, реструктуризация и маркетизация государственного сектора, пересмотр обязанностей государства и отказ от некоторых из них, связанных, прежде всего, с социальным обеспечением), с другой стороны – совершенствование механизмов управления государственными финансами (тендеры, контрактная система закупок и передачи на подряд отдельных государственных функций, введение режима платности ряда государственных услуг для потребителей)<sup>57</sup>.

В то же время достаточно спорным остается вопрос о вкладе практики нового государственного менеджмента в масштабы государственного регулирования. С одной стороны,

---

57. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // *Ars Administrandi*. 2014. № 2. С. 45–62.

многими авторитетными исследователями утверждается, что одной из идей и одним из последствий нового государственного менеджмента является уменьшение масштабов государственного регулирования и дерегулирование ряда отраслей и сфер общественной жизни<sup>58</sup>. С другой стороны, сложно не согласиться с тем, что переход от прямого государственного управления к умному регулированию, тендерной системе закупок, развитию контрактной системы закупок и подрядов сами по себе породили новые институты и механизмы государственного регулирования и способствовали, в частности, развитию контрактного права и механизмов стандартизации. Таким образом, в данном контексте было бы более корректно говорить не о снижении масштабов, а видоизменении роли и совершенствовании механизмов государственного регулирования в современной рыночной экономике в связи с внедрением и развитием нового государственного менеджмента.

### **3. Государственный спрос как инструмент стимулирования социально-экономического развития**

Рассмотрение различных концептуальных подходов к определению и природе общественных потребностей позволяет рассматривать общественные потребности в государственной поддержке научно-технической и инновационной деятельности и реализации государственной научно-технической и инновационной политики, как минимум, с трех различных, но не взаимоисключающих, позиций и выделить:

- потребности в знаниях, являющихся публичным благом;
- потребности в результатах научно-технической деятельности, необходимых для обеспечения общественных потребностей в инновационной продукции (товарах, работах, услугах);
- потребности устойчивого развития.

---

58. Там же.

Рассмотрение общественных потребностей в знаниях, являющихся публичным благом, опирается на исследования в области экономики знаний таких зарубежных и российских ученых, как Д. Белл, К. Вииг, П. Друкер, Ф. Махлуп, Р. Нельсон, Г.Б. Клейнер, В.А. Макаров, Б.З. Мильнер. Современная теория экономики знаний исходит из того, что в современной экономике знание является полноценным экономическим благом, хотя и обладает ярко выраженными специфическими особенностями. При этом ряд исследователей экономики знаний указывают на то, что знание как экономическое благо может быть частным (рыночным) или общественным (публичным).

Общественные потребности в инновационной продукции (новых товарах, работах, услугах) формируются под воздействием общественных потребностей в области обороны и безопасности, здравоохранения, развития инфраструктуры, защиты окружающей среды и пр. Однако создание такой инновационной продукции зачастую невозможно без выполнения исследований и разработок, т. е. получения соответствующих научно-технических результатов.

В свою очередь, рассмотрение общественных потребностей в результатах научно-технической деятельности и инновационной продукции в качестве составной части потребностей устойчивого развития опирается на современные теории экономического роста и инновационного развития, в соответствии с которыми новые знания и технологии, воплощаемые в инновациях, являются основным источником экономического роста и устойчивого развития.

Показательно, что уже А. Маршалл признает высокое значение «технологического усовершенствования» и «новых изобретений» для расширения производства и повышения его эффективности<sup>59</sup>. Первоначально в моделях экономического роста фактор научно-технического прогресса учи-

---

59. Инновационное развитие: экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниями / Под ред. Б.З. Мильнера, М: ИНФРА-М, 2010. С. 264.

тывался как экзогенная переменная (Э. Денисон, Р. Солоу, Дж. Хикс, А.И. Анчишкин). В дальнейшем сектор производства знаний стал выделяться как самостоятельный участник экономического процесса, а знания и технологии, воплощенные в новых и усовершенствованных продуктах, услугах, методах производства и управления, рассматриваться в качестве эндогенного фактора, выступающего одновременно и результатом экономической деятельности, и одним из фундаментальных источников устойчивого роста (Дж. Гроссман, Ч. Джонс, Р. Липси, П. Ромер).

Теоретические подходы к рассмотрению общественных потребностей в научно-технической и инновационной продукции нашли свое практическое воплощение, в частности, в законодательстве США по научно-технической и инновационной политике и практике его реализации. Во многом положения американского законодательства опираются на заключения и рекомендации доклада «Наука – бесконечный рубеж»<sup>60</sup>, подготовленного в 1945 г. директором Управления научных исследований и разработок В. Бушем. В докладе, в частности, констатируется, что «существуют области науки, жизненно важные для общества, но развитие которых не может осуществляться лишь за счет ресурсов частного сектора. Эти области, в том числе военные исследования, исследования в области сельского хозяйства, некоторые исследования в области медицины, а также иные исследования, требующие затрат, непосильных для частного сектора, должны пользоваться активной государственной поддержкой».

Позднее Р. Нельсон<sup>61</sup> и К. Эрроу<sup>62</sup> аргументировали основную мысль доклада, сводящуюся к тому, что частный сектор, как правило, инвестирует в исследования и разработки

---

60. *Bush V.* Science The Endless Frontier. A Report to the President by Vannevar Bush, Director of the Office of Scientific Research and Development, July 1945. [www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm](http://www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm).

61. *Nelson R.* The Simple Economics of Basic Scientific Research // *Journal of Political Economy*. 1959. Vol. 67. P. 297–306.

62. *Arrow K.* Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. Princeton: Princeton University Press, 1962.

меньше оптимального объема. Основной аргумент состоит в том, что результаты НИОКР часто неконкурентоспособны, так как обладание и пользование ими неисключительно, т. е. знания могут одновременно использоваться многими субъектами, и запретить им пользоваться этими знаниями невозможно или крайне сложно. По этой причине фирмы инвестируют только в те исследовательские проекты, результаты которых они могут засекретить, защитить патентами или иными средствами, чтобы впоследствии, внедряя эти результаты, получить конкурентные рыночные преимущества, окупить затраты и получить приемлемую прибыль. Возникает провал рынка, преодолению которого должно активно способствовать государство.

В экономической литературе выделяют три варианта стратегии инновационного развития<sup>63</sup>:

- стратегия наращивания — использование собственных разработок для повышения конкурентоспособности выпускаемой продукции на внутреннем и внешнем рынках;
- стратегия заимствования — использование идей, лежащих в основе чужих разработок, и создание на их основе конкурентоспособной продукции с использованием собственного потенциала;
- стратегия переноса — использование современных разработок зарубежных компаний.

В реальной жизни как на уровне отдельных компаний, так и на уровне государств используются комбинированные стратегии, сочетающие элементы всех трех вариантов инновационного развития, однако на государственном уровне предпочтение отдается стратегии наращивания, поскольку именно эта стратегия способна обеспечить долгосрочные конкурентные преимущества. Использование стратегии заимствования и стратегии переноса также может обеспечить определенные конкурентные преимущества в коротком

---

63. Гумерова Г.И. Управление инновационными преобразованиями. М.: Дело, 2010. С. 16.

периоде, но не обеспечит технологический рывок и будет способствовать ограничению экспортного потенциала и консервации технологической отсталости<sup>64</sup>.

Несмотря на то, что не любая инновация рождается в науке, для повышения конкурентоспособности отдельных компаний, отраслей и целых стран наиболее важны, как правило, нововведения, являющиеся результатом НИОКР. С этой точки зрения в любой отрасли выделяют несколько типов инновационно активных компаний:

- стратегические новаторы, которые рассматривают масштабные долгосрочные проекты НИОКР в качестве основного ресурса конкурентоспособности; как правило, эти компании являются источником радикальных инноваций и для других отраслей;
- непостоянные (периодические) новаторы, которые ведут собственные НИОКР по необходимости или при благоприятных условиях, но не считают создание нововведений ключевой, стратегической задачей компании;
- модификаторы технологий, которые не выполняют полного цикла НИОКР, но используют инженерные разработки для усовершенствования своих продуктов и процессов;
- пользователи технологий, которые осуществляют инновационную деятельность путем адаптации технологических решений, разработанных другими фирмами или организациями.

Уровень инновационного развития каждой отрасли определяется долей стратегических новаторов, устанавливающих долгосрочные тенденции технологического развития, определяющих конкурентоспособность отрасли на национальном и мировом рынках. Кроме того, стратегические новаторы имеют устойчивые конкурентные преимущества, связанные с получением технологической и интеллектуаль-

---

64. Дементьев В.Е. Ловушка технологических заимствований и условия ее преодоления в двухсекторной модели экономики // Экономика и математические методы. 2006. № 4. С. 17–32.

ной ренты, максимальной добавленной стоимости и наиболее высокой оценкой финансовыми рынками активов этих компаний<sup>65</sup>. Следовательно, именно отрасли с высокой долей стратегических новаторов относятся к так называемой «шумпетерианской экономике».

При этом, изучение историй успешного опыта догоняющего развития стран, ныне относимых к развитым или успешно развивающимся, позволяет говорить о том, что реализация стратегии догоняющего (и тем более — опережающего) развития потребовала от этих стран активного государственного вмешательства и более значительной бюджетной нагрузки на экономику, нежели от стран-пионеров, достигших соответствующего уровня развития естественным путем<sup>66</sup>.

Таким образом, преобладание в национальной экономике компаний — модификаторов и пользователей технологий может обеспечить приемлемый уровень текущей конкурентоспособности на внутреннем рынке, но не может гарантировать успеха в конкурентной борьбе на глобальных рынках и устойчивого развития в долгосрочной перспективе. Однако инновационная деятельность, основанная на реализации крупных научно-технических проектов, до сих пор не стала приоритетом развития российских компаний частного сектора. В таких условиях, учитывая зарубежный опыт, стратегическим новатором должно выступить государство.

В данном контексте следует отметить, что в развитых странах интерес к проблематике стимулирования инноваций через механизмы государственного спроса и публичных закупок проявился в научной литературе и экспертных материалах еще в середине 1970-х гг. и значительно возрос в 1990-х гг. Новый всплеск интереса к данной проблематике, прежде всего на европейском уровне, можно связать с публикацией в 2007 г. в авторитетном европейском жур-

---

65. Фролов И.Э. Научоемкий сектор промышленности РФ: экономико-технологический механизм ускоренного развития. М.: МАКС Пресс, 2004. С. 156–160.

66. Гайдар Е.Т. Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005. С. 101–104.

нале Research Policy статьи признанных корифеев в области анализа и оценки государственной политики Якоба Эдлера и Люка Георгиу «Публичные закупки и инновации – возрождение стороны спроса»<sup>67</sup>.

Примечательно, что многие выводы и рекомендации авторов статьи были учтены при разработке общеевропейских стратегических документов, программ и директив в области инновационной политики и публичных закупок.

Говоря об инновационной функции государственного спроса и публичных (прежде всего – государственных) закупок, невозможно не обратить внимание на ряд взаимодополняющих теоретических подходов, подтвержденных эмпирическими наблюдениями.

Первый подход состоит в том, что государственный спрос на инновационные решения и продукты способствует улучшению общей инновационной динамики. Данный подход отражен в работах таких авторов, как L. Bos, J. Edler, L. Georghiou, V. Pesa<sup>68</sup>.

Второй подход состоит в том, что государственный заказ на инновации в увязке с механизмами стандартизации и технического регулирования стимулирует рыночный спрос на инновации и может дать наиболее быстрые результаты в занятии национальными компаниями лидирующих позиций в определенных сегментах рынка. Этот подход представлен в работах ряда европейских авторов – L. Bos, K. Lundvall, J. Sheppard и др.<sup>69</sup>

И, наконец, третий подход опирается на современную теорию инновационного технологического цикла, согласно которой инновация получается тогда, когда изобретение (чаще всего – это результат прикладных исследований) транс-

---

67. Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – resurrecting the demand side // Research policy. 2007. No. 36. P. 949–963.

68. Там же.

69. Lundvall K. et al. Can public procurement spur innovations in health care? (2009): Режим доступа: [http://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/160/0/CanPublicProcurementSpurInnovationsInHealthCare\\_Final\\_24sept.pdf](http://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/160/0/CanPublicProcurementSpurInnovationsInHealthCare_Final_24sept.pdf).

формируется в промышленный продукт. Однако именно на этом этапе возникает так называемый трансформационный вызов, связанный с высокими издержками трансформации изобретения в промышленный продукт, необходимостью поиска инвесторов и проблемами профессионального маркетинга<sup>70</sup>. В результате государственная поддержка инноваций только на стадии НИОКР все чаще рассматривается как недостаточная, и показывается, что государственный спрос на инновационные продукты более эффективно способствует трансформации изобретений в инновации и преодолению трансформационного вызова. Данный подход отражен в работах таких авторов, как L. Bos, J. Edler, L. Georghiou, P. Geroski, S. Tumer<sup>71</sup>.

Среди ключевых зарубежных научных центров, занимающихся разработкой данной проблемы, в первую очередь обращают на себя внимание Манчестерский университет (University of Manchester) и Берлинский технический университет (Technical University of Berlin). К ключевым экспертно-аналитическим центрам, занимающимся экспертизой, аналитикой и разработкой практических рекомендаций в данной области, следует отнести структуры Европейской комиссии и Организации экономического сотрудничества и развития, причем в Европейском союзе в последнее десятилетие наблюдается серьезное возрастание интереса к государственным закупкам в качестве инструмента реализации инновационной стратегии как отдельных государств – членов ЕС, так и на уровне ЕС в целом.

К настоящему времени во многих развитых и развивающихся странах, в международных структурах, по сути, сложился консенсус относительно необходимости развития политики спроса на инновации (*demand side policy*) и адаптации системы публичных закупок в соответствии с этими

---

70. Tumer S. Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution (2013). [cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-turner.pdf](http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-turner.pdf).

71. Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – resurrecting the demand side // Research policy. 2007. No. 36. P. 949–963.

целями, различные точки зрения и дискуссии разворачиваются не вокруг целесообразности проведения соответствующей политики, а вокруг выбора конкретных инструментов ее реализации и лучших практик.

Стоит отметить и тот факт, что формирование единой терминологии в данной области также еще не завершено — например, в рамках Организации экономического сотрудничества и развития преимущественно употребляется термин «публичные закупки для инноваций» (public procurement for innovation), в то время как на уровне общеевропейских структур — термин «публичные закупки инноваций» (public procurement of innovation).

Об актуальности рассматриваемой проблематики свидетельствуют не только многочисленные публикации, конференции, различные государственные и общеевропейские концепции, стратегии и руководства, но и активное развитие соответствующей обучающей, консалтинговой и поддерживающей инфраструктуры. В качестве наиболее ярких примеров можно привести следующие. В рамках The Innovation Policy Platform, поддерживаемой ОЭСР, функционирует специализированный портал Public procurement for innovation<sup>72</sup>. Европейской комиссией поддерживается специализированный многофункциональный портал Procurement of Innovation Platform<sup>73</sup>, содержащий информацию о правовой базе, возможностях европейской поддержки национальных инициатив, статистику, аналитику, советы и руководства, описание кейсов, примеры лучших практик и многое другое. Адресная консалтинговая и административная поддержка европейских закупщиков, планирующих закупку инноваций на базе информационных технологий, осуществляется Европейской комиссией посредством специализированного сервиса European Assistance for Innovation Procurement (EAFIP)<sup>74</sup>.

---

72. [innovationpolicyplatform.org/content/public-procurement-innovation](http://innovationpolicyplatform.org/content/public-procurement-innovation).

73. [www.innovation-procurement.org](http://www.innovation-procurement.org).

74. [eafip.eu](http://eafip.eu).

## Глава II

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА  
В СОВРЕМЕННОЙ СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКЕ****1. Национальные особенности и мировые  
тенденции развития контрактных систем**

Обращает на себя внимание, что в работах и зарубежных, и российских исследователей проблематика развития национальных контрактных систем, как правило, тесно связана с проблематикой развития государственных (публичных) закупок.

При этом, несмотря на значительное число зарубежных и российских работ, посвященных вопросам контрактной системы, единого и общепризнанного определения контрактной системы все же нет. Связано это, в том числе, и с тем, что, несмотря на наличие общих черт, в каждой стране национальная контрактная система имеет и множество особенностей, связанных с возлагаемыми на этот институт целями и задачами, особенностями правового регулирования, спецификой институционализации, составом участников (включая органы государственной власти) и широтой их функций и полномочий<sup>75</sup>.

---

75. Анчишкина О.В. Национальные контрактные системы: российское переупутье // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 2. С. 4–33; Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2011. № 4. С. 82–85.

Аналогично, на данный момент не существует и единого общепризнанного определения государственных (публичных) закупок. С целью уточнения терминологии в области закупок авторами была аккумулирована и систематизирована информация по содержанию соответствующих понятий в документах ряда авторитетных международных организаций и национальных государств (Приложение 1).

Так, в Типовом законе ЮНСИТРАЛ<sup>76</sup> о публичных закупках от 2011 г. используется термин *public procurement* (*публичные закупки*), под которым понимаются закупки государственных ведомств (органов), учреждений, организаций и их подразделений.

Некоторые российские авторы также переводят *public procurement* как *общественные закупки*<sup>77</sup>.

В соответствующих нормативных документах Всемирной торговой организации (ВТО)<sup>78</sup> используется термин *government procurement* (*государственные закупки*), под которым понимаются закупки органов власти и некоторых других структур, работающих в интересах органов власти.

Некоторые российские авторы также переводят *government procurement* как *правительственные закупки*<sup>79</sup>.

В Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) используется термин *public procurement* (*публичные закупки*)<sup>80</sup>, под которым понимаются закупки товаров, работ и услуг правительствами и государственными предприятиями.

---

76. Комиссия ООН по праву в сфере международной торговли.

77. Зубков Э.И. Общественные закупки как интеграционный источник формирования социальных эффектов в бюджетном секторе экономики // Экономические науки. 2012. № 8 (93). С. 147–151.

78. Старая и новая версии соглашения по государственным закупкам – Agreement on Government Procurement (GPA 1994) и Revised Agreement on Government Procurement 30 March 2012 (GPA/113).

79. Мельников В.В. Становление системы правительственных закупок России на рыночных принципах // Terra Economicus. 2016. Т. 4. № 4. С. 54–72.

80. Government at a Glance 2015. Paris, OECD Publishing, 2015. P. 136.

В свою очередь, *государственным предприятием (state-owned enterprise, SOE)*, согласно определению ОЭСР, признается любое юридическое лицо (корпоративная структура), в котором государство реализует право собственности, в том числе — акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, партнерства с ограниченной ответственностью<sup>81</sup>.

В соответствующей директиве Европейского союза (ЕС)<sup>82</sup> также используется термин *public procurement (публичные закупки)*, под которым понимаются закупки властей любого уровня и юридических лиц, регулируемых публичным правом.

В свою очередь, под *юридическими лицами, регулируемым публичным правом*, в соответствии с определением, приведенным в указанной директиве, понимаются юридические лица, основанные для конкретных целей и в общих интересах, не носящих коммерческого или индустриального характера, и которые при этом или финансируются преимущественно органами власти (самоуправления) любого уровня или такими же юридическими лицами, или являются объектом управленческого надзора органов власти (самоуправления) или таких же юридических лиц, или в составе административного, управленческого или наблюдательного совета такого юридического лица более половины членов назначены органами власти (самоуправления) любого уровня или такими же юридическими лицами.

В соответствующих нормативных документах рассмотренных авторами стран — участниц ЕС также используется термин *public procurement (публичные закупки)*, что вполне закономерно, поскольку с 1 января 2016 г. нормы указанной общеевропейской директивы имплементированы в национальные закупочные системы всех стран-участниц. Тем не

---

81. OECD Guidelines for Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015 Edition. [www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264244160-en](http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264244160-en).

82. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement.

менее, в нюансах толкование термина *публичные закупки* отличается даже по странам ЕС.

Так, в Великобритании под *публичными закупками* понимается приобретение товаров, работ, услуг контрактными структурами на основании публичного контракта<sup>83</sup>.

В Ирландии под *публичными закупками* понимается приобретение на основании публичного контракта товаров, работ, услуг контрактными структурами, независимо от того, предназначены ли закупаемые товары, работы, услуги для публичных целей<sup>84</sup>.

В Швеции под *публичными закупками* понимаются действия, предпринимаемые контрактными структурами с целью заключения контракта или рамочного соглашения относительно товаров, работ или услуг<sup>85</sup>.

В свою очередь, в понятие контрактных структур в указанных документах включены органы власти всех уровней и юридические лица, регулируемые публичным правом в определении соответствующей европейской директивы.

Также отдельной директивой Европейского союза регулируются *закупки структур, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения, энергетики, транспортных и почтовых услуг (procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors)*<sup>86</sup>.

Сопоставимые понятия и правовые режимы используются и в ряде национальных документов.

В Великобритании в понятие *закупки инфраструктурных структур (utilities procurement)* включены закупки товаров, работ, услуг контрактными структурами, публичными предприятиями и другими структурами при условии, что закупаемые товары, работы, услуги предназначены для дости-

---

83. The Public Contracts Regulations 2015 No. 102.

84. Statutory Instrument No. 284 of 2016.

85. Public Procurement Act (2007:1091 – LOU).

86. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.

жения целей в одной из соответствующих сфер деятельности<sup>87</sup>.

В Ирландии в понятие *закупки инфраструктурных предприятий* (*procurement by utility undertakings*) включены индивидуальные или совместные закупки товаров, работ, услуг контрактными структурами на основании контракта<sup>88</sup>.

В указанных странах к инфраструктурным секторам отнесены газо- и теплоснабжение, производство и поставка электроэнергии, водоснабжение и водоотведение, транспортные услуги, эксплуатация портов и аэропортов, почтовые услуги, добыча нефти и газа и разведка или добыча угля или других твердых топлив.

В Швеции в понятие *закупки в секторе коммунальных услуг* (*procurement within the utilities sectors*) включены закупки любых структур, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения, энергетики, транспортных и почтовых услуг<sup>89</sup>.

В Польше под *публичными закупками* понимаются закупки на основании публичных контрактов<sup>90</sup>. При этом в Польше закупки структур, функционирующих в инфраструктурных секторах, также включены в понятие публичных закупок.

В США на федеральном уровне используется термин *federal acquisition* (*федеральные закупки*), трактуемый как приобретение федеральными органами исполнительной власти и федеральными корпорациями товаров или услуг (включая строительство) на основании контракта, путем покупки или лизинга, независимо от того, имеются ли данные товары и услуги в наличии или должны быть созданы, разработаны, продемонстрированы и протестированы<sup>91</sup>.

---

87. The Utilities Contracts Regulations 2016 No. 274.

88. Statutory Instrument No. 286 of 2016.

89. Act on Procurement within the Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors (2007:1092 – LUF).

90. Public Procurement Law (Act of 29 January 2004).

91. Federal Acquisition Regulation (FAR).

В Канаде используется термин *government procurement* (государственные закупки), под которым понимаются закупки контрактных структур на основании государственного контракта<sup>92</sup>.

В свою очередь, в понятие контрактных структур включены федеральные органы исполнительной власти и государственные корпорации<sup>93</sup>.

В Китае также используется термин *government procurement* (государственные закупки), трактуемый как закупочная деятельность, осуществляемая за счет бюджетных средств государственными ведомствами, учреждениями и публичными организациями всех уровней<sup>94</sup>.

В Израиле в понятие *government procurement* (государственные закупки) включены закупки публичных структур, за исключением оборонных, по результатам тендера.

К публичным структурам при этом отнесены государственные органы, государственные корпорации, религиозные советы, фонды медицинского страхования и учреждения высшего образования<sup>95</sup>.

И наконец, в Австралии в понятие *procurement* (закупки) включаются закупки «соответствующих структур» для собственных нужд, а также по поручению других релевантных структур или в интересах третьей стороны<sup>96</sup>.

К «соответствующим структурам» при этом отнесены некорпорированные структуры (органы исполнительной власти и парламентские структуры) и отдельные корпоративные структуры, внесенные в специальный перечень<sup>97</sup>.

Таким образом, выполненный обзор позволяет прийти к выводу, что в документах ведущих международных структур (ООН, ОЭСР, Европейского союза) преимущественно употре-

---

92. Government Contracts Regulations SOR/87-402.

93. Financial Administration Act R.S.C., 1985, c. F-11.

94. The Government Procurement Law of the People's Republic of China (2002).

95. Mandatory Tenders Law, 5752-1992.

96. Commonwealth Procurement Rules 2014 (CPRs 2014).

97. Public Governance, Performance and Accountability Rule 2014 (PGPA Rule 2014).

бляется термин *public procurement* (публичные закупки). В то же время в документах ВТО преимущественно употребляется термин *government procurement* (государственные закупки). При этом, как было показано выше, толкование термина *публичные закупки* в документах различных международных организаций неодинаково — если в документах ОЭСР в это понятие, помимо закупок государственных органов, включаются закупки государственных предприятий, то в документах Европейского союза в это понятие, помимо закупок государственных органов, включаются закупки юридических лиц, регулируемых публичным правом, что является более широким понятием по сравнению с государственными предприятиями.

В документах рассмотренных государств Европейского союза преимущественно употребляется термин *публичные закупки*, что вполне закономерно, так как национальные правовые базы закупок стран Европейского союза приведены в соответствие общеевропейским директивам, однако в отдельных нюансах толкование термина *публичные закупки* различается и по этим странам.

Кроме того, в Швеции, помимо термина *public procurement*, употребляется и более узкий термин *government procurement* (*government purchasing*), под которым понимаются закупки только центральных (общенациональных) органов исполнительной власти.

В Австралии употребляется более краткий термин *procurement* (закупки), который по смыслу на русский язык было бы корректно перевести как *регулируемые закупки*. По своему содержанию это понятие наиболее близко к термину *публичные закупки* в европейском толковании.

В Китае, Канаде и Израиле употребляется термин *government procurement*, но в толковании данного термина в документах этих стран существуют различия.

В США предметом регулирования федерального законодательства выступают только закупки федеральных органов исполнительной власти и федеральных корпораций — *federal acquisition* (федеральные закупки).

В целом, по результатам выполненного обзора можно прийти к выводу, что на сегодняшний день единой и общепризнанной терминологии в области закупок пока что нет, равно как нет и четкого разграничения между наиболее часто употребляемыми понятиями *public procurement* и *government procurement*. Было бы логично предположить, что термин *публичные закупки* является более емким по сравнению с термином *государственные закупки* и вбирает в себя последний, но это не так, фактически эти термины используются как синонимы.

Согласно определению британского Агентства по делам государства (Office of Government Commerce), публичные закупки представляют собой процесс приобретения любых товаров, работ и услуг органами государственной власти и организациями государственного (общественного) сектора — от необходимых для обеспечения собственной текущей деятельности до необходимых для реализации крупных долгосрочных проектов общенационального значения<sup>98</sup>.

В соответствии с действующим российским законодательством<sup>99</sup> к контрактной системе относятся процессы, институты и участники соответствующих отношений в сфере планирования, осуществления и контроля закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

То есть в нашей стране действие национальной контрактной системы формально распространяется только на сферу закупок для государственных и муниципальных нужд. Тем не менее, как будет показано ниже, закупки организаций государственного (общественного) сектора также регламентированы соответствующим законом<sup>100</sup> и подзаконными актами.

---

98. An Introduction to Public Procurement (2008). [webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110601212617/http://www.ogc.gov.uk/documents/Introduction\\_to\\_Public\\_Procurement.pdf](http://www.ogc.gov.uk/documents/Introduction_to_Public_Procurement.pdf).

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

100. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Федеральная контрактная система США имеет гораздо более широкий функционал, но при этом регулирует деятельность в соответствующей области только государственных органов федерального уровня и федеральных корпораций.

В Европейском союзе национальные контрактные системы также имеют достаточно широкий функционал, не ограничивающийся только сферой закупок, и при этом регулируют весь блок публичных закупок — и закупки органов государственной власти, и закупки организаций государственного (общественного) сектора.

В США понятие федеральной контрактной системы (ФКС) теснейшим образом связано с понятием государственного хозяйствования (государственного предпринимательства), являющегося важнейшей экономической функцией государства и неотъемлемым компонентом стратегии экономического развития страны. Оно основано на трех главных хозяйственных механизмах американского государства: федеральной налоговой системе, федеральном бюджете и федеральной контрактной системе. Государственное хозяйствование включает в себя управление федеральным бюджетом, владение и управление государственной собственностью, кредитно-финансовую и предпринимательскую деятельность. Федеральная контрактная система США представляет собой контрактный (хозяйственно-договорной) и управленческий механизм, посредством которого государство перераспределяет в экономике основную массу своих финансовых ресурсов среди государственных подрядчиков. ФКС в руках американского государства играет роль основного рычага по мобилизации экономического, промышленного, научно-технического и военно-технического потенциала страны при решении стратегических и тактических задач и для достижения заявленных целей государственной социально-экономической, научно-технической и военной политики<sup>101</sup>.

---

101. Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика. М.: Международные отношения, 2007. С. 23–32, 294, 316.

При этом, как отмечалось выше, функционал ФКС США не ограничивается только регулированием сферы федеральных закупок, а затрагивает регулирование широкого круга контрактных (договорных) отношений федеральных государственных органов с потенциальными контрагентами — как в части проектов государственно-частного партнерства, так и в части управления государственным имуществом.

Так, в качестве примера регулирования ФКС США договорных отношений в части проектов ГЧП в научно-инновационной сфере можно привести регламентирование соглашений о совместных исследованиях и разработках (CRADA)<sup>102</sup>, в качестве примера регулирования ФКС США вопросов управления государственным имуществом можно привести регулирование вопросов передачи федеральных исследовательских лабораторий в управление внешним подрядчикам (университетам или коммерческим фирмам)<sup>103</sup>.

Закупочными директивами Европейского союза регулируются не только вопросы публичных закупок в их традиционном понимании, но и ряд связанных с государственными закупками аспектов ГЧП, в том числе совместное финансирование НИОКР и совместные закупки с участием наднациональных органов, национальных правительств, разработчиков/поставщиков, других потребителей<sup>104</sup>.

В Великобритании ключевым регулятором в области национальной контрактной системы является Агентство по делам государства (OGC)<sup>105</sup>.

OGC сопровождает государственные контракты на протяжении всего жизненного цикла — от планирования и размещения до исполнения и последующего контроля

---

102. Cooperative research and development agreement.

103. В американском законодательстве федеральные лаборатории, управляемые внешними подрядчиками, относятся к лабораториям GOCO (Government-owned/Contractor-operated) в отличие от лабораторий GOGO (Government-owned/Government-operated), которые управляются непосредственно соответствующими федеральными ведомствами.

104. Procurement of Innovation Platform. Режим доступа: <http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/legal-framework>.

105. Office of Government Commerce.

полученных результатов. ОГС также наделено функциями по оценке необходимости и рисков, связанных с решением того или иного органа исполнительной власти разместить государственный заказ. Помимо этого, ОГС наделено сервисными функциями: по запросу государственных заказчиков оно призвано оказывать им помощь в подготовке конкурсно-контрактной документации, сопровождении процесса размещения заказа и управлении размещенным заказом.

За ОГС закреплены три ключевые сферы деятельности:

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

Таким образом, объединение в рамках одного ведомства трех ключевых направлений, касающихся создания, приобретения и управления государственным имуществом, позволяет выстроить сквозной процесс управления государственным контрактом, управлять и отслеживать ход удовлетворения конкретного запроса государственных органов в товарах, работах и услугах с момента обоснования государственной нужды и вплоть до окончания эксплуатации созданного (приобретенного) объекта. В рамках деятельности ОГС контракт последовательно проходит через соответствующие стадии и функциональные подразделения ведомства – от «Программы и проекты» через «Государственные закупки» в «Государственное имущество»<sup>106</sup>.

Исходя из рассмотренных примеров автором предлагается следующее, наиболее общее, определение национальной контрактной системы.

Национальная контрактная система – это общественный институт, регулирующий ключевые аспекты контрактных отношений государства, а также муниципальных образований и организаций государственного сектора, с другими

---

106. Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2011. № 4. С. 45.

сторонами контрактных отношений с целью обеспечения потребностей в товарах, работах и услугах, реализации возложенных на них функций и достижения целей государственной политики в соответствующих сферах ответственности.

Основными сферами контрактных отношений в рамках национальной контрактной системы, как правило, являются:

- государственные (публичные) закупки товаров, работ, услуг, включая заказы на разработку и поставку инновационных товаров;
- проекты государственно-частного партнерства, включая концессионные соглашения и соглашения о совместных исследованиях и разработках;
- вопросы управления государственным имуществом на всех этапах жизненного цикла, включая создание (приобретение), текущие вопросы управления, реновацию, отчуждение и пр.

Основными задачами национальной контрактной системы являются правовое регулирование, экспертно-аналитическое обеспечение, стратегическое и среднесрочное планирование, текущее сопровождение, контроль и надзор в сфере контрактных отношений государства (муниципальных образований, организаций государственного сектора) с внешними контрагентами с учетом целей и задач государственной политики, в том числе государственных программ.

Основными составляющими национальной контрактной системы являются правовая база контрактных отношений, инфраструктура контрактных отношений (в том числе соответствующие информационные ресурсы), регулятор (регуляторы) в сфере контрактных отношений, орган (органы) контроля и надзора в сфере контрактных отношений, участники контрактных отношений.

В целом, в качестве ключевых функций контрактной системы, которые характеризуют ее сущность и содержание, в современной смешанной экономике выделяются воспро-

изводственная, аллокационная, стимулирующая, социальная и инновационная функции<sup>107</sup>.

Таким образом, национальная контрактная система, по сути, является одним из ключевых организационно-экономических и управленческих механизмов, направленных на обеспечение соответствия контрактных отношений государственных и муниципальных органов и организаций государственного (общественного) сектора, в том числе в сфере публичных закупок, достижение целей государственной политики, в том числе в области модернизации и стимулирования инновационного развития.

Выполненный выше анализ национальных и международных документов позволил с определенной долей условности систематизировать информацию о масштабах регулирования закупок в рассмотренных странах и международных организациях (Приложение 2).

Так, максимальный масштаб регулирования закупок наблюдается в директивах Европейского союза и правовых актах рассмотренных европейских стран, где предметом регулирования выступают в том числе закупки структур, регулируемых публичным правом, что является достаточно емким понятием.

В Китае, Австралии и Израиле сфера регулируемых закупок менее масштабна.

Минимальный охват сферы закупок, регулируемых национальным (федеральным) законодательством, наблюдается в североамериканских государствах — в Канаде предметом такого регулирования выступают только закупки федеральных органов исполнительной власти и государственных корпораций, в США — закупки федеральных органов исполнительной власти и федеральных корпораций.

Отметим также, что в большинстве рассмотренных документов не уточняется, закупки органов власти каких ветвей

---

107. *Смотрицкая И.И.* Развитие рынка государственных заказов: институты и механизмы: Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2007. С. 4–5.

являются предметом регулирования, в то время как в США и Канаде уточняется, что речь идет только об органах исполнительной власти, в Австралии — исполнительной и законодательной. В Швеции в понятие *public procurement* (публичные закупки) включены закупки исполнительной и законодательной ветвей власти, в понятие *government procurement* (государственные закупки) — только исполнительной.

В ЕС и некоторых его странах специальным предметом регулирования выступают *utilities procurement*, что можно перевести на русский язык как закупки коммунальных, или инфраструктурных, предприятий. На уровне Европейского союза такие закупки регулируются отдельной директивой, в Великобритании, Ирландии и Швеции — отдельными правовыми актами, предусматривающими более гибкие правила по сравнению с *public procurement*. В Польше правила *utilities procurement* включены в общие правила *public procurement*, но для *utilities procurement* предусмотрены некоторые исключения, делающие их регулирование менее жестким.

Также обращает на себя внимание тот факт, что в правовых актах США и Финляндии отдельно оговаривается, что аренда (лизинг) также является предметом регулирования правовой базы закупок.

Заметим, что в России в Законе 44-ФЗ тоже специально оговаривается, что аренда имущества также является предметом регулирования правовой базы государственных закупок. В Законе 223-ФЗ прямого указания на это не содержится, однако в письме ФАС России<sup>108</sup> со ссылкой на нормы Гражданского кодекса разъясняется, что возмездная аренда имущества также является предметом регулирования правовой базы закупок отдельных видов юридических лиц.

Различается в рассмотренных странах и состав органов государственной власти, выполняющих функции регулятора контрактной системы.

---

108. Письмо ФАС России от 1 августа 2014 г. № АД/30947/14.

В Великобритании ключевыми регуляторами контрактной системы выступают Агентство по делам государства, Королевская служба торговли и Казначейство ее Величества.

В Ирландии ключевыми регуляторами контрактной системы являются Министерство финансов и Министерство публичных расходов и реформ, реализующие соответствующие функции через совместный Офис публичных закупок.

В Швеции ключевым регулятором контрактной системы выступает Антимонопольная служба.

В Польше ключевыми регуляторами контрактной системы являются Канцелярия премьер-министра и Управление публичных закупок.

В Финляндии ключевым регулятором контрактной системы выступает Министерство занятости и экономики, при этом надзорные функции в данной сфере возложены на Финскую службу защиты конкуренции и прав потребителей.

В США ключевыми регуляторами контрактной системы являются Административно-бюджетное управление Администрации Президента, Совет по закупкам гражданских агентств, Администрация общих служб.

В Австралии ключевым регулятором контрактной системы выступает Министерство финансов.

В Китае ключевым регулятором контрактной системы является Государственный совет КНР в лице Национальной комиссии развития и реформ, при этом надзорные функции в данной сфере возложены на финансовые ведомства соответствующего уровня и соответствующих территорий.

В Канаде ключевым регулятором контрактной системы выступает Казначейство.

В Израиле ключевыми регуляторами контрактной системы являются Министерство финансов и Администрация государственных закупок в структуре Счетной палаты.

Из изложенного выше видно, что в некоторых странах (Швеция, Австралия, Канада) функции регулятора контрактной системы выполняет один орган государственной власти, в то время как в других различные функции регулятора кон-

трактной системы распределены между двумя и более органами государственной власти.

Также можно отметить, что в различных странах различается и основная специализация органов государственной власти, выполняющих функции регулятора контрактной системы — в качестве таковых могут выступать ведомства, ответственные за развитие экономики и торговли (Великобритания, Ирландия, Финляндия, Китай), финансовые ведомства (Великобритания, Ирландия, Австралия, Канада, Израиль), антимонопольная служба (Швеция). При этом надзорные функции в сфере контрактной системы в ряде стран, как и в России, возложены либо на антимонопольные службы (Швеция, Финляндия), либо на финансовые ведомства (Китай).

Обращает на себя внимание и то, что в ряде рассмотренных стран (Ирландия, Польша, США, Израиль) созданы и функционируют специализированные органы власти и (или) структуры (в ряде случаев — межведомственные), основной функцией которых является регулирование в сфере контрактной системы.

Таким образом, проведенный анализ подтверждает, что, несмотря на наличие общих черт, в каждой стране национальная контрактная система имеет и множество особенностей, связанных с масштабами и ролью государственного сектора в экономике страны, возлагаемыми на этот институт целями и задачами, особенностями правового регулирования, спецификой институционализации, составом участников и широтой их функций и полномочий.

При этом можно выделить следующие основные общемировые тенденции развития системы публичных закупок и контрактных систем.

Важным мировым трендом является развитие концепций, программ и конкретных планов по закупкам, ориентированным на устойчивое развитие и защиту окружающей среды: Sustainable Acquisition Policy в США, Sustainable Procurement в Великобритании и других странах ЕС. Все

более популярными в мировом масштабе становятся и такие концепты, как Sustainable Public Procurement (SPP) и Green Public Procurement (GPP). При этом основными критериями при принятии решений о закупках становятся экологичность и стоимость жизненного цикла продукции<sup>109</sup>.

Таким образом, установление повышенных требований к экологичности и ресурсоэффективности продукции при публичных закупках можно считать общемировой тенденцией.

Другая общемировая тенденция, которая не является новой, но сохраняет свою актуальность, это явный и скрытый протекционизм при публичных закупках, т. е. приоритет национальным производителям, особенно если речь идет о закупках инновационной или высокотехнологичной продукции.

Не менее важными тенденциями последних лет, характерными для США и ЕС, становятся следующие:

- развитие технологического диалога с промышленностью, поощрение подачи промышленностью инициативных предложений по разработке новой или поставке готовой инновационной продукции, в том числе расширение использования такого способа закупки (размещения заказа), как запрос предложений;
- расширение практики привлечения потенциальных исполнителей к формированию технических требований на основе публикации сообщений о заинтересованности и использования механизма проведения конкурентных переговоров.

В целом расширение практики использования таких процедур, как конкурентные переговоры и запрос предложений при закупках, ориентированных на стимулирование инноваций, само по себе становится мировой тенденцией.

---

109. Sustainable Public Procurement: A Global Review. Final Report. Paris: UNEP, 2013. [www.globalecolabelling.net/assets/Documents/unep-spp-report.pdf](http://www.globalecolabelling.net/assets/Documents/unep-spp-report.pdf).

Более того, например, немецкие эксперты рассматривают запрос предложений в качестве наиболее адекватного способа закупки инновационной продукции (размещения заказов на ее разработку) и отмечают, что этим способом в Германии размещается в среднем более 40% государственных заказов<sup>110</sup>.

Тенденцией, которая затрагивает многие страны, является также расширение сферы регулирования закупочного законодательства (зачастую с соответствующими модификациями) на компании с государственным участием и субъекты естественных монополий.

И наконец, в развитых странах все более заметной тенденцией становится объединение возможностей и конвергенция правовой базы государственно-частного партнерства и государственного заказа на инновации: формирование правовой базы создания инновационных партнерств и вхождения государственных заказчиков в структурированные партнерства с разработчиком (производителем) с целью совместной разработки продукта для последующей его закупки заказчиком, а также появление возможности проведения совместных закупок государственных заказчиков с иными юридическими лицами<sup>111</sup>.

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

---

110. 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.

111. Шувалов С.С. Современные тенденции развития системы государственных закупок для стимулирования инновационного обновления экономики // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2015. № 1. С. 74–87.

## 2. Институты контрактной системы: анализ передового зарубежного опыта

### 2.1. Соединенные Штаты Америки

Правовым ядром ФКС США является Кодекс федерального регулирования, раздел 48 которого детально регламентирует процедуры планирования, размещения, управления реализацией и контроля за качеством исполнения государственных заказов<sup>112</sup>.

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:

- поставка стандартных товаров и оказание стандартных услуг (для которых существует сложившийся рынок);
- оказание коммунальных услуг;
- оказание услуг, для которых не существует сложившегося рынка;
- проектно-инженерные и архитектурные работы;
- в области информационно-коммуникационных технологий;
- выполнение НИОКР;
- создание крупных систем.

Реализация научно-технической политики в США осуществляется посредством совокупности федеральных научно-технических программ, каждая из которых оформляется в виде закона, называемого законом-программой. При этом в рамках многих других программ, не относящихся к научно-техническим, реализуются средне- и долгосрочные (5–10 лет) контракты-программы, которые также предусматривают проведение НИОКР в качестве одного из промежуточных

---

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

этапов, необходимых для разработки заказываемой технологии или разработки и производства заказываемой техники и технических систем.

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

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

Среди конкретных примеров следует привести Интернет и многие связанные с ним информационно-телекоммуникационные технологии, глобальную навигационную систему GPS и другие спутниковые технологии, новые методы медицинской диагностики и терапии, возникшие в результате реализации военного проекта Bioshield<sup>113</sup>.

Кодексом федерального регулирования США установлено, что 95% новых контрактов (за исключением контрактов на разработку и поставку систем вооружения) должны обеспечивать закупку (разработку) продукции, имеющей преимущество перед закупавшейся ранее хотя бы по одному из следующих критериев: энергоэффективность; водоэффективность; биологичность (производство на основе биотехнологий с использованием возобновляемых природных ресурсов); экологичность (в том числе нетоксичность или пониженная токсичность); дружелюбность к озоновому слою; производ-

---

113. Шувалов С.С. Государственные закупки как механизм стимулирования модернизации российской экономики: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2015. С. 9.

ство с использованием вторичного сырья<sup>114</sup>. При этом по ряду из перечисленных критериев более конкретные требования к закупаемой продукции, обязательные для учета государственными заказчиками, установлены рядом федеральных законов, стандартов и регламентов, а также сформулированы в соответствующих федеральных программах.

Кодексом федерального регулирования предусмотрены различные способы размещения заказа в зависимости от особенностей предмета заказа, включая открытые и закрытые торги, двух- и многоэтапные торги и переговоры, переговоры с единственным участником. Выбор того или иного способа размещения заказа регламентирован.

По своему целевому назначению в США выделяют три типа федеральных контрактов<sup>115</sup>:

- проведение научных исследований и разработок;
- проведение работ и оказание услуг;
- поставка товаров и оборудования.

Американское законодательство предусматривает около 100 детально регламентированных видов контрактов.

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

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.

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 контракта на основе возмещения издержек государственный заказчик выступает с программой заказа, предварительные расчеты по которому

---

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

115. Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Опыт ведущих зарубежных стран в области государственного регулирования сферы исследований и разработок // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2007. № 1. С. 62.

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.

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.

Говоря о размещении заказов на реализацию крупных комплексных проектов, в том числе связанных с разработкой, испытаниями и поставкой заказчику сложной инновационной техники (технических систем), необходимо отметить расширение американскими федеральными заказчиками 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.

В соответствии с Меморандумом Административно-бюджетного управления при Президенте США от 27 октября 2009 г.<sup>116</sup> заказчикам рекомендовано проведение комплексных закупок при реализации сложных проектов вместо закупок составляющих товаров, работ и услуг. При этом заказчик должен провести соответствующий анализ с целью разгра-

---

116. OMB Memorandum for the Chief Acquisition Officers, October 27, 2009.

ничения технических требований к стандартной и нестандартной продукции для снижения уровня неопределенности и диверсификации типов контрактов, используемых для достижения целей проекта (программы).

Заказчикам рекомендовано выделять, как минимум, три стадии реализации сложных проектов: предпроектных работ (оплата на основе возмещения издержек, контракт оплаты времени и материалов), разработки проекта (оплата на основе возмещения издержек, контракт «затраты плюс премия») и серийного производства (оплата на основе контракта с фиксированной ценой). При этом подчеркивается, что предпочтительна полная реализация проекта в рамках единого гибридного контракта.

Помимо этого, в соответствии с Кодексом федерального регулирования, размещая государственные заказы, федеральные ведомства применяют один из трех основных методов оценки обоснованности предлагаемой потенциальным подрядчиком цены контракта (планируемых затрат государственных подрядчиков на реализацию заказа).

Анализ цены контракта предусматривает детальную оценку прогнозируемой цены контракта. Цель данного метода состоит преимущественно в анализе достоверности цен на сырье, материалы, оборудование и сопоставление цен на поставляемые товары с предшествующими ценами на аналогичные товары на национальном рынке.

Анализ затрат подрядчика по выполнению заказа представляет собой детальную оценку заказчиком всех статей затрат подрядчика (анализ финансовых условий, предлагаемых подрядчиком) и предусматривает их сопоставление с данными по рыночным ценам на труд, сырье, материалы, комплектующие и пр. На основании такого анализа прогнозируется общая стоимость заказа и дается оценка обоснованности цены контракта, предлагаемой подрядчиком.

Комплексный анализ — особая форма анализа затрат подрядчика, которая предназначена для оценки затрат на осуществление крупных программ, в том числе научно-техни-

ческих. Комплексный анализ как метод финансово-управленческого контроля государства осуществляется объединенной группой экспертов федерального ведомства, состоящей из специалистов по размещению заказов и управлению заказами, финансистов — специалистов по ценообразованию, экспертов по бухгалтерскому учету и статистике и научно-инженерного персонала высшего уровня.

Метод комплексного анализа предполагает анализ методов управления, применяемых корпорацией-подрядчиком, ее операционных систем или их частей, эффективности использования ресурсов. Он позволяет, в частности, выявить причины необоснованного роста затрат подрядчика, в том числе связанные с неэффективностью методов управления и организации производства. Согласно законодательству США данный метод предусматривает право государственного заказчика как на полный, сквозной анализ всей хозяйственной деятельности подрядчика и его субподрядчиков, так и на выборочный анализ отдельных аспектов хозяйственной деятельности подрядчика.

При прогнозировании затрат подрядчика по выполнению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ используются второй и третий методы анализа. При этом метод комплексного анализа применяют, как правило, при реализации крупных научно-технических программ, предусматривающих не только проведение исследований, но и создание и поставку новой техники и технических систем.

Характерна для ФКС США и такая черта, как протекционизм на рынке государственных закупок. Так, законодательная норма «Покупай американское» (Buy American) на рынке государственных закупок, установленная в 1933 г., несмотря на ее противоречие нормам ВТО, действует и по сегодняшний день, с некоторым смягчением условий допуска товаров и услуг, происходящих из стран — партнеров США — стран — членов НАТО, Израиля и Южной Кореи.

С точки зрения регулирования федеральной контрактной системой США вопросов управления государственным

имуществом и стимулирования государственно-частного партнерства представляют интерес, в частности, вопросы передачи федеральных исследовательских лабораторий в управление внешним подрядчикам и заключения соглашений о совместных исследованиях и разработках.

Так, в соответствии с законодательством США федеральные лаборатории — это научно-технические мощности, принадлежащие, арендуемые или используемые иным образом федеральным ведомством для проведения исследований и разработок государственными служащими, либо — научно-технические мощности, принадлежащие государству и управляемые внешним подрядчиком по контракту для проведения исследований и разработок для нужд федерального ведомства. Первый тип лабораторий относится к категории GOGO (Government-owned/Government-operated), второй тип — к категории GOCO (Government-owned/Contractor-operated)<sup>117</sup>.

Федеральные лаборатории типа GOCO возникли в результате передачи ряда федеральных лабораторий в управление университетам, а позднее — и коммерческим фирмам. Такая лаборатория представляет собой юридически независимую структуру, вся материально-техническая база которой была создана за счет средств федерального бюджета (т. е. соответствующего федерального ведомства), деятельность которой осуществляется в соответствии с планами ведомства и финансируется не менее чем на 70% из бюджета ведомства. Однако весь персонал таких лабораторий составляют служащие университета (фирмы), а общее управление осуществляется по контракту университетом (фирмой).

Соглашения о совместных исследованиях и разработках (CRADA) являются моделью кооперации исследовательских структур университетов, федеральных ведомств, федеральных

---

117. Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Опыт ведущих зарубежных стран в области государственного регулирования сферы исследований и разработок // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2007. № 1. С. 23.

лабораторий, частного сектора, властей штатов и местных органов власти, а также кредитно-финансовых организаций.

Своим появлением CRADA обязаны Закону о трансфере федеральных технологий от 1986 г. (Federal Technology Transfer Act of 1986), предусматривавшему такие соглашения для федеральных лабораторий GOGO. Законом о национальной конкурентоспособности и трансфере технологий от 1989 г. (National Competitiveness Technology Transfer Act of 1989) в такие соглашения было позволено вступать и федеральным лабораториям GOCO.

При заключении такого рода соглашений государственная научная организация предоставляет в общее пользование свои исследовательские ресурсы (кадры, системы обслуживания, материальную базу) и интеллектуальную собственность в виде имеющихся патентов. Важно подчеркнуть, что CRADA не предусматривает государственного финансирования исследований. Технологии, полученные в рамках соглашения, передаются партнерам из частного сектора либо на безвозмездной основе, либо путем продажи лицензии. При выборе партнеров руководитель государственной научной организации имеет право отдать предпочтение малой фирме или консорциуму малых фирм. Федеральные ведомства, в подчинении которых находятся государственные организации, предлагающие соглашения, обычно выносят свое решение о целесообразности заключения такого соглашения в течение 30–90 дней. Вся коммерческая и финансовая информация секретного характера, полученная в ходе работ по соглашению, защищена от разглашения в течение пяти лет<sup>118</sup>.

Изначально проведение исследований в рамках таких соглашений законодательно ограничивалось доконкурентной стадией создания инновационного продукта, т. е. этапами исследований, когда рыночные перспективы инновационной идеи достаточно расплывчаты. Однако Закон о националь-

---

118. National Science Board. 2006. Science and Engineering Indicators 2006. Vol. 1. Arlington, VA: National Science Foundation. P. 4–36.

ной исследовательской и производственной кооперации от 1993 г. (National Cooperative Research and Production Act of 1993) смягчил ограничения на совместную производственную деятельность, предусмотренные антимонопольным законодательством, позволяя участникам совместных исследований продолжать совместную работу по внедрению полученных ими технологий.

Таким образом, в США более ста лет функционирует развитая федеральная контрактная система, в рамках которой размещаются заказы на гражданские и оборонные НИОКР, а также заказы на разработку технологий и инноваций военного назначения, которые через механизмы трансфера технологий трансформируются в гражданские инновации. Также, в рамках федеральной контрактной системы США установлены повышенные требования к энергоэффективности, ресурсоэффективности и экологичности закупаемой продукции, что вынуждает потенциальных поставщиков активнее внедрять соответствующие инновации.

## *2.2. Европейский союз*

Законодательная база ЕС представляет собой директивы, на основе которых каждое государство, входящее в ЕС, разрабатывает свои правила организации публичных закупок. Непосредственно публичные закупки регулируются восемью директивами ЕС. Наряду с наднациональным регулированием публичных закупок директивами ЕС в странах – членах ЕС существуют национальные контрактные системы.

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).

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 закупок.

Наиболее комплексные и масштабные задачи в области sustainable procurement сформулированы в Великобритании — в этой стране 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<sup>119</sup>.

Особенностью законодательства Германии является 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 стоимость жизненного цикла приобретаемой (раз-

---

119. Смотрицкая И.И. Черных С.И. Государственные закупки в формировании основ инновационной модели экономики // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 108–117.

рабатываемой) продукции, и к настоящему времени этот критерий является решающим примерно в 10% случаев государственных закупок в Германии<sup>120</sup>.

Среди основных направлений развития общеевропейской системы государственного заказа на инновации выделяются следующие<sup>121</sup>:

- 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 НИОКР в инновационные продукты;
- более масштабное привлечение отраслей промышленности – потребителей результатов НИОКР 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 государственных заказов при закупках инновационной продукции;
- развитие технологического диалога с промышленностью, поощрение подачи промышленностью инициативных предложений по разработке новой или поставке готовой инновационной продукции.

---

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

121. Turner S. Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution (2012). [cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-turner.pdf](http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-turner.pdf).

В январе 2014 г. Европейским парламентом были приняты три новые директивы в области публичных закупок, нацеленные на повышение их инновационности<sup>122</sup>.

Ключевые аспекты реформирования системы публичных закупок, отраженные в данных директивах, можно резюмировать следующим образом:

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

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

---

122. Procurement of Innovation Platform. [www.innovation-procurement.org/about-ppi/legal-framework](http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/legal-framework).

политику скрытого протекционизма на рынке государственных закупок, в том числе и в ущерб другим странам — членам ЕС<sup>123</sup>.

Таким образом, в Европейском союзе широко распространены государственный заказ на инновации, развивается координация системы госзакупок с научно-техническими программами и технологическими платформами, расширяется практика совместного финансирования НИОКР и совместных инновационных закупок наднациональными и национальными органами, разработчиками и другими потенциальными потребителями, в том числе — коммерческими. В отдельных странах ЕС, прежде всего — в Великобритании и Германии, установлены повышенные требования к экологичности закупаемой продукции.

### 2.3. Китай

Протекционистская политика характерна и для рынка государственных закупок Китая. Законом КНР «О государственных закупках»<sup>124</sup> установлена норма, в соответствии с которой правительственные учреждения и юридические лица с участием государственного капитала должны приобретать «внутренние» товары и услуги, за исключением тех случаев, когда «внешние» товары и услуги при прочих равных условиях стоят не менее чем на 20% дешевле «внутренних». Под «внутренними» продуктами, в соответствии с уточняющими директивами Минфина КНР, понимаются продукты, не менее 50% стоимости которых (включая сырье и комплектующие) создано на территории Китая<sup>125</sup>.

Государственный заказ размещается по результатам тендера. Применение тендерных процедур обязательно не только для правительственных учреждений всех уровней, но

123. Институт общественных закупок в современной российской экономике / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. М.: ИЭ РАН, 2016. С. 151.

124. The Government Procurement Law of the People's Republic of China of June 29, 2002.

125. Gerson B.D. Government Procurement in China // Sentinel. 2010. Vol. VII. No. 3. P. 9–10.

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.

Китайское законодательство предусматривает два типа тендеров — открытый, в котором могут принять участие все заинтересованные лица, и закрытый, в котором могут участвовать исключительно лица, прошедшие предварительный квалификационный отбор. Решение о проведении закрытого тендера (тендера по приглашению) принимается заказчиком при размещении заказа на реализацию технически сложных и (или) стратегически важных национальных проектов с разрешения министерств и ведомств Госсовета КНР, ответственных за развитие соответствующих отраслей народного хозяйства и (или) территорий. В случае организации закрытого тендера приглашение к участию в нем должно быть направлено не менее чем трем потенциальным участникам.

Китайское законодательство, как и американское, исходит из предпочтительности реализации комплексных проектов одним генеральным подрядчиком, который несет полную ответственность перед государством за весь проект, а не разделения крупных проектов на отдельные лоты. Законодательством КНР установлены запреты и ограничения на дробление лотов, особенно в строительно-инжиниринговой сфере, за необоснованное дробление лотов предусмотрены санкции.

Более того, китайское законодательство устанавливает жесткие ограничения на субподряд в процессе реализации заказанных государством проектов. Так, победитель тендера в процессе реализации заказа обязан выполнить самостоя-

тельно не менее 70% требуемого объема работ, а на субподряд могут быть переданы только вспомогательные работы, не имеющие решающего значения для качества и безопасности реализации всего проекта. За несоблюдение этого положения также предусмотрены санкции.

Правительство КНР уже достаточно длительное время обеспокоено тем фактом, что значительное количество используемых в Китае технологий было разработано за границей и беспрецедентный экономический рост страны чрезвычайно зависим от иностранных комплектующих, брендов и технологий. В связи с этим План развития науки и техники на 2006–2020 гг. предусматривает в том числе указание на закупки органами государственной власти и местного самоуправления и компаниями с участием государственного капитала инновационных и высокотехнологичных продуктов исключительно из специализированных каталогов. В данные каталоги включаются так называемые «внутренние инновации». Для признания товара «внутренней инновацией» и включения в соответствующие каталоги его производитель должен являться китайским резидентом и быть владельцем зарегистрированных на территории КНР торговой марки, патентов и других объектов интеллектуальной собственности, необходимых для производства продукта, или обладать эксклюзивной (исключительной) лицензией на использование соответствующих торговой марки, патента и других объектов интеллектуальной собственности<sup>126</sup>.

Отличительной чертой китайского законодательства также является развитое контрактное право в научно-технической сфере<sup>127</sup>. Китайское законодательство предусматривает типологию договоров в научно-технической сфере

---

126. Рубальтер Д.А., Шубалов С.С. Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2011. № 4. С. 51–52.

127. Нырова Н.Н. Особенности договоров технической разработки технической передачи в Китае // Инновации. 2006. № 4 (91). С. 90–96; Нырова Н.Н. Договоры технического консультирования и технического обслуживания в праве КНР // Инновации. 2006. № 6 (93). С. 108–110.

и для каждого типа договоров устанавливает требования к их содержанию и условиям исполнения, направленные на обеспечение научно-технологического и инновационного развития страны, защиту интересов государства, а также юридических лиц при взаимодействии с зарубежными контрагентами.

Китайским законодательством предусмотрены следующие виды договоров в научно-технической сфере:

- технической разработки (в том числе его подвида – договор поручения разработки и договор кооперационной разработки);
- технической передачи;
- технического консультирования;
- технического обслуживания (в том числе его подвида – договор простого технического обслуживания, договор технического посредничества, договор технического обучения).

Договор технической разработки заключается в целях проведения исследований и разработки (создания) новой техники, продукции, технологии, новых материалов и систем.

Договор технической передачи заключается для передачи патентных прав, права подачи заявки на патентование, передачи технических секретов, разрешения на использование (применение) патента.

Договор технического консультирования заключается в целях подготовки заключения об осуществимости технического проекта, составления технического прогноза, проведения специальных технических исследований и их аналитической оценки.

Согласно договору технического обслуживания исполнитель решает для заказчика определенные технические задачи, в том числе в области совершенствования технологических процессов, повышения безопасности и экологичности производства, технического посредничества, подготовки технических кадров.

Таким образом, в Китае широко распространена практика закупки так называемых «внутренних инноваций»: соз-

даются и обновляются каталоги инновационных продуктов китайского производства, и ни один китайский заказчик не имеет права закупить импортный инновационный продукт при наличии его китайского аналога в соответствующем каталоге. В Китае также установлены повышенные требования к энергоэффективности и экологичности закупаемой продукции – в директивах Госсовета КНР содержатся прямые указания заказчикам отдавать предпочтение продуктам, имеющим преимущества с точки зрения энергоэффективности и безопасности для окружающей среды<sup>128</sup>.

### 3. Контрактная система в России: основные институты и проблемы развития

В Российской Федерации можно выделить три ключевых сегмента контрактной системы.

Первый сегмент – это государственные и муниципальные закупки гражданской направленности.

Заказчиками в этом сегменте выступают государственные и муниципальные органы, государственные и муниципальные казенные учреждения, государственные фонды, государственная корпорация «Росатом», государственная корпорация «Роскосмос».

Правовую базу данного сегмента составляют Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее также – Закон №44-ФЗ), нормативные правовые акты Правительства России и Минэкономразвития России, законодательные и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в отдельных, определенных Законом №44-ФЗ, случаях заказчиками в данном сегменте выступают государственные и муниципальные бюджетные и автономные учреждения, государственные и муниципальные унитар-

---

128. Gerson B.D. Government Procurement in China // Sentinel. 2010. Vol. VII. No. 3. P. 9–10.

ные предприятия, а также юридические лица, являющиеся субъектом бюджетных инвестиций.

В 2016 г. закупки в этом сегменте составили около 5,3 трлн руб.<sup>129</sup>

Второй сегмент – это государственный оборонный заказ.

Заказчиками в этом сегменте выступают федеральные органы исполнительной власти, государственная корпорация «Росатом» и государственная корпорация «Роскосмос» в части товаров, работ, услуг для обеспечения обороны, безопасности, военно-технического сотрудничества.

Правовую базу данного сегмента составляют Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее также – Закон № 275-ФЗ), Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в части, не противоречащей Закону № 275-ФЗ) и нормативные правовые акты Правительства России.

В 2016 г. объем закупок в этом сегменте в части НИОКР, закупок вооружений, военной и специальной техники и ремонта на основе открытых данных можно оценить в 2,6 трлн руб.<sup>130</sup>

Третий сегмент – это регулируемые закупки отдельных видов юридических лиц.

Заказчиками в этом сегменте выступают:

- государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании;
- субъекты естественных монополий;
- организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обез-

---

129. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона №44-ФЗ за 2016 г. [zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18073](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18073).

130. [tass.ru/politika/890933](http://tass.ru/politika/890933); [https://ria.ru/defense\\_safety/20160520/1437028315.html](https://ria.ru/defense_safety/20160520/1437028315.html).

- врезживания и захоронения твердых коммунальных отходов;
- автономные учреждения;
  - хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает 50 процентов;
  - дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 процентов долей в совокупности принадлежит юридическим лицам, перечисленным выше;
  - дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 процентов долей в совокупности принадлежит указанным выше дочерним хозяйственным обществам.

Правовую базу данного сегмента составляют Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон №223-ФЗ) и нормативные правовые акты Правительства России и федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, в отдельных, определенных Законом №223-ФЗ, случаях заказчиками в данном сегменте выступают государственные и муниципальные бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия.

В 2016 г. закупки в этом сегменте составили около 21,1 трлн руб.<sup>131</sup>

С учетом того, что, по данным Росстата, ВВП России в 2016 г. составил около 86,0 трлн руб.<sup>132</sup>, можно говорить о том, что в целом объем закупок в рамках всех трех указанных сегментов контрактной системы (около 29,0 трлн руб.) достиг примерно 33,7% ВВП, в том числе объем публичных (без учета государственного оборонного заказа) закупок (около 26,4 трлн руб.) – примерно 30,7% ВВП страны.

---

131. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона №223-ФЗ за 2016 г. [zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18094](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18094).

132. [www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts).

Таким образом, с точки зрения объема в масштабах национальной экономики в Российской Федерации закупки в рамках контрактной системы потенциально представляют собой мощный финансовый рычаг в руках государства.

Следует отметить, что за последние несколько лет позиция государства относительно роли и функций контрактной системы постепенно эволюционирует — от установки исключительно на формальную экономию бюджетных средств, заложенной в ранее действовавшем ключевом законе<sup>133</sup>, к осознанию значимой роли контрактной системы в решении задач инновационного развития, развития внутреннего производства, импортозамещения. В соответствии с этим эволюционируют законодательная и нормативная правовая база государственных и муниципальных закупок и закупок отдельных видов юридических лиц. Подробнее эти вопросы рассмотрены в главах III—IV.

Вместе с тем многие проблемы остаются нерешенными, к тому же развитие правовой базы контрактной системы и правоприменительной практики порождает и новые проблемы.

Рассмотрим ключевые проблемы существующей контрактной системы в части ее правового обеспечения и правоприменительной практики.

Одной из ключевых традиционных российских проблем, не обошедшей стороной и контрактную систему, была и остается коррупция, в равной мере характерная и для сферы государственных и муниципальных закупок, и для сферы закупок отдельных видов юридических лиц.

По данным Федеральной антимонопольной службы (ФАС России)<sup>134</sup>, основными коррупционными схемами в сфере закупок являются следующие:

- откаты и соответствующие посреднические схемы;

---

133. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

134. [fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=15068](http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=15068).

- предоставление отдельным потенциальным участникам закупок (фаворитам) тендерной документации до ее официального опубликования, благодаря чему у последнего появляется больше времени на подготовку заявки, нежели у других участников;
- схемы с подставными или фиктивными компаниями;
- искусственное создание оснований для проведения закупок на неконкурентной основе.

Относительно последнего красноречиво свидетельствуют следующие данные.

В 2016 г. в рамках Закона № 44-ФЗ закупки у единственного поставщика составили около 26% от общего числа извещений и 20% от общей стоимости извещений<sup>135</sup>. В рамках Закона № 223-ФЗ ситуация выглядит еще хуже: в 2016 г. закупки у единственного поставщика составили более 36% от общего числа извещений и около 49% от общей стоимости заключенных контрактов<sup>136</sup>.

Таким образом, сфера применения неконкурентных закупок широка, но и там, где формально используются конкурентные способы закупок, конкуренция нередко имитируется, поскольку выбор победителя зачастую предопределен.

Помимо распространенной практики применения закупок у единственного поставщика, при закупках отдельных видов юридических лиц в рамках Закона № 223-ФЗ конкуренция на формально законных основаниях искусственно ограничивается благодаря отсутствию в Законе № 223-ФЗ минимальной регламентации оснований для выбора того или иного способа закупки.

Так, отсутствие в Законе № 223-ФЗ исчерпывающего перечня способов закупок и возможность осуществления закупок «иными способами» привело к тому, что заказчиками применяется около 4 500 различных вымышленных

---

135. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона №44-ФЗ за 2016 г. [zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18073](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18073).

136. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона №223-ФЗ за 2016 г. [zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18094](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18094).

ими самими способов закупок, в числе которых встречаются и весьма экзотические: «короткая закупка», «непосредственная закупка», «прямой контракт», «прямой выбор» и др.<sup>137</sup>

Кроме того, выявлены многочисленные факты прямого заключения договоров с «субъектами МСП», стоимость которых многократно превышает предельные размеры выручки, позволяющие относить хозяйствующие субъекты к категории МСП. Один из ярких примеров – прямое заключение договора ПАО «Газпром» с «субъектом МСП» на сумму 47,3 млрд руб.<sup>138</sup>

Помимо перечисленных коррупционных и околокоррупционных схем конкуренция при государственных и муниципальных закупках ограничивается и самими нормами законодательства, в том числе сложностью форм заявки на участие в закупке, необходимостью предоставления избыточного количества всевозможных подтверждающих документов, реальная потребность в которых не всегда очевидна в силу наличия соответствующих сведений в государственных информационных системах, необходимостью внесения обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта.

Перечисленные факторы приводят в том числе к утрате интереса добросовестных хозяйствующих субъектов к участию в закупках и их неучастию в подаче заявок и, как следствие, дальнейшему снижению конкуренции в этой сфере. Так, в 2016 г. среднее количество поданных заявок на участие в процедурах закупок составило 2,7 при государственных и муниципальных закупках<sup>139</sup> и 1,6 при закупках отдельных видов юридических лиц<sup>140</sup>.

Таким образом, возможности применения коррупционных схем и ограничения эффективной конкуренции во

---

137. Там же.

138. Там же.

139. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона №44-ФЗ за 2016 г. [zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18073](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18073).

140. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона №223-ФЗ за 2016 г. [zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18094](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18094).

многом заложены в самих правовых нормах, регулирующих сферу закупок.

В определенной степени о недостаточной оптимальности действующей правовой базы и правоприменительной практики в сфере публичных закупок может свидетельствовать и структура закупок в разрезе способов их осуществления.

Так, в сфере государственных и муниципальных закупок доминирующими способами закупок в 2016 г. стали аукцион и закупка у единственного поставщика (табл. 1).

Таблица 1. Структура государственных и муниципальных закупок в разрезе способов закупки

Способ закупки	Количество извещений, шт.	Доля в количестве извещений, %	Стоимость извещений, млрд руб.	Доля в стоимости извещений, %
Открытый конкурс	34 976	1,13	815 104,4	12,53
Конкурс с ограниченным участием	8 076	0,26	287 067,8	4,41
Закрытый конкурс	158	0,01	30 342,2	0,47
Закрытый конкурс с ограниченным участием	14	0,00	19 868,8	0,31
Двухэтапный конкурс	65	0,00	548,7	0,01
Предварительный отбор	8 843	0,29	31,8	0,00
Запрос предложений	11 156	0,36	109 227,0	1,68
Электронный аукцион	1 796 843	58,30	3 874 784,8	59,55
Закрытый аукцион	279	0,01	10 210,8	0,16
Запрос котировок	415 842	13,49	66 345,8	1,02
Закупка у единственного поставщика	795 976	25,83	1 279 605,4	19,67
Способ, установленный Правительством Российской Федерации	9 595	0,31	13 121,2	0,20
Всего	3 081 823	100,00	6 506 258,7	100,00

Источник: расчеты по данным Доклада Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона № 44-ФЗ за 2016 г. [zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18073](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18073).

В главе III будет показано, что зарубежными экспертами способами закупок, ориентированными на стимулирование инноваций, считаются, прежде всего, различные варианты конкурсов, запрос предложений и конкурентные переговоры. Однако, Законом №44-ФЗ такой способ, как конкурентные переговоры, не предусмотрен, а на использование такого способа, как запрос предложений, наложены неоправданные ограничения.

Из представленных в табл. 1 данных также можно увидеть, что доля всех типов конкурсов составляет всего 1,4% в общем количестве извещений о закупках и 17,7% в общей стоимости извещений о закупках. При этом доля аукционов, т. е. способов закупки, где единственным критерием определения победителя является цена, составила соответственно 58,3% в общем количестве извещений и 59,7% в общей стоимости извещений.

Кроме того, даже при проведении конкурса заказчики имеют право, но не обязаны использовать при оценке и сопоставлении заявок критерий качественных, функциональных и экологических характеристик продукции. Законом №44-ФЗ установлены неоправданные ограничения на использование критерия «стоимость жизненного цикла» и запрет на установление требования о наличии у поставщиков производственных мощностей и (или) кадрового потенциала.

Представленные факты позволяют усомниться в реальной ориентации системы государственных и муниципальных закупок на стимулирование инноваций, что подтверждается и данными опросов: более 87% опрошенных участников инновационной деятельности отметили, что, по их мнению, современная российская система государственных закупок не оказывает стимулирующего воздействия на инновационную деятельность<sup>141</sup>.

---

141. Бутрюмова Н.Н., Назаров М.Г., Фияксель Э.А. Законодательные барьеры ведения инновационной деятельности в России // Инновации. 2016. № 04 (210). С. 9–16.

Имеющиеся данные по структуре закупок отдельных видов юридических лиц в рамках Закона №223-ФЗ менее подробны, однако не менее красноречивы. Структура закупок по доле опубликованных извещений выглядит следующим образом: «иные способы» – 59%, закупки у единственного поставщика – 36%, аукцион – 3%, конкурс – 2%<sup>142</sup>.

Не менее важной проблемой, особенно в части государственных и муниципальных закупок, является преимущественная ориентация законодательной и нормативной правовой базы на скрупулезную и излишне дотошную регламентацию процедур закупок и действий заказчиков, а не на стимулирование достижения последними определенных результатов и их оценку. Зачастую неэффективность деятельности заказчиков маскируется формальным соблюдением правил. Системный учет нефинансовых, в том числе имущественных, результатов исполнения контрактов и их оценка отсутствуют.

Проблемными моментами, снижающими финансовую эффективность государственных и муниципальных закупок, являются также исключительная ориентация на твердую фиксированную цену контракта и отсутствие правовой базы для использования ценовых формул. Твердая фиксированная цена контракта, с одной стороны, снижает риски заказчика, связанные с возможным увеличением цены контракта в процессе его исполнения, с другой стороны, не позволяет заказчику использовать возникающие улучшения экономической конъюнктуры для экономии бюджетных средств.

Так, в период высокой волатильности курса рубля в 2014–2015 гг. многие контракты на поставки импортного оборудования по твердым фиксированным ценам заключались исходя из курса 100 рублей за 1 евро. Однако, как известно, до такой степени курс рубля так и не упал. В подобной ситуации, если бы заказчики имели возможность пере-

---

142. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона №223-ФЗ за 2016 г. [zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18094](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18094).

смотреть цену контракта в процессе его исполнения, в масштабах страны это помогло бы сэкономить значительные бюджетные средства.

Не менее значимым фактором, снижающим эффективность государственных и муниципальных закупок в части экономии бюджетных средств, являются установленные ограничения на заключение долгосрочных контрактов и рамочных соглашений. В результате заказчики, из года в год приобретающие определенную номенклатуру одной и той же продукции, вынуждены ежегодно, а зачастую — и чаще, проводить однотипные закупочные процедуры, которые также имеют свою стоимость — и финансовую, и с точки зрения ресурса времени.

О недостаточной эффективности существующей системы публичных закупок может свидетельствовать и растущий из года в год объем жалоб участников закупок в ФАС России, около половины из которых ежегодно признаются обоснованными<sup>143</sup>. Еще более красноречивы данные о расторжении контрактов: так, в 2016 г. в сфере государственных и муниципальных закупок было расторгнуто 545 860 контрактов на общую сумму 1,2 трлн руб.<sup>144</sup>

Таким образом, существующая контрактная система — громоздкая и дорогая, отвлекающая ресурсы как заказчиков, так и участников закупок на организацию закупочных процедур и участие в них.

И наконец, немаловажной проблемой в сфере публичных закупок остается нестабильность правовой базы — огромное количество поправок в соответствующие законодательные и нормативные правовые акты, зачастую по принципу *ad hoc*, вносятся практически с ежемесячной периодичностью.

---

143. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона №44-ФЗ за 2016 г. [zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18073](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18073); Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона № 223-ФЗ за 2016 г. [zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18094](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18094).

144. Доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона №44-ФЗ за 2016 г. [zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news\\_preview.html?newsId=18073](http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=18073).

В таких условиях даже от добросовестных и квалифицированных заказчиков проблематично требовать отлаженной и эффективной работы.

Разумеется, правовое обеспечение любой сферы деятельности, включая сферу публичных закупок, должно идти в ногу со временем и периодически обновляться с учетом новых реалий и новых потребностей. Следует отметить, что и в рассмотренных зарубежных странах контрактные системы и их правовое обеспечение не застыли во времени и периодически пересматриваются и обновляются. Но едва ли можно считать нормальной ситуацию, когда в Закон №223-ФЗ за шесть лет его существования изменения были внесены 17 федеральными законами, а в Закон №44-ФЗ за четыре года его существования изменения были внесены 40 федеральными законами.

В целом можно говорить о том, что с 2011 г. в Российской Федерации произошел значительный прогресс в развитии правового поля публичных закупок и становлении цивилизованной контрактной системы. Однако на сегодняшний день данный институт в нашей стране все еще больше ориентирован на формирование относительно цивилизованных рамок обеспечения текущих потребностей публичных заказчиков, а возможности контрактной системы как инструмента стимулирования экономического роста, реализации инновационной и промышленной политики используются не в полной мере. При этом существующие недостатки правового обеспечения контрактной системы снижают ее эффективность в достижении как финансовых, так и нефинансовых результатов.

## КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА И СТИМУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИЙ

### 1. Государственный заказ на инновации: концептуальные подходы и современные практики

Как было отмечено выше, существуют три основных взаимодополняющих теоретических подхода, подтвержденных эмпирическими наблюдениями, относительно инновационной функции государственного (общественного) спроса и публичных закупок.

Первый подход (L. Bos, J. Edler, L. Georghiou, V. Pesa) состоит в том, что государственный спрос на инновационные решения и продукты способствует улучшению общей инновационной динамики<sup>145</sup>.

Второй подход (L. Bos, K. Lundvall, J. Sheppard) состоит в том, что государственный заказ на инновации в увязке с механизмами стандартизации и технического регулирования стимулирует рыночный спрос на инновации и может дать наиболее быстрые результаты в занятии национальными компаниями лидирующих позиций в определенных сегментах рынка<sup>146</sup>.

---

145. Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // Research Policy. 2007. No. 36. P. 949–963.

146. Lundvall K. et al. Can public procurement spur innovations in health care? (2009). [www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/160/0/CanPublicProcurementSpurInnovationsInHealthCare\\_Final\\_24sept.pdf](http://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/160/0/CanPublicProcurementSpurInnovationsInHealthCare_Final_24sept.pdf).

Третий подход (L. Bos, J. Edler, L. Georghiou, P. Geroski, S. Tumer) опирается на современную теорию инновационного технологического цикла, согласно которой инновация получается тогда, когда изобретение (чаще всего – это результат прикладных исследований) трансформируется в промышленный продукт. Однако именно на этом этапе возникает так называемый трансформационный вызов, связанный с высокими издержками трансформации изобретения в промышленный продукт, необходимостью поиска инвесторов и проблемами профессионального маркетинга<sup>147</sup>. В результате государственная поддержка инноваций только на стадии НИОКР все чаще рассматривается как недостаточная, и показывается, что государственный спрос на инновационные продукты более эффективно способствует трансформации изобретений в инновации и преодолению трансформационного вызова<sup>148</sup>.

В целом же анализ стратегических и программных документов Европейской комиссии, правительств, органов исполнительной власти, ответственных за развитие науки, технологий и инноваций, и закупочных органов ряда ведущих европейских государств позволяет сделать вывод о том, что в современной Европе вопрос о целесообразности использования государственных закупок в качестве инструмента инновационной 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 кото-

---

147. Tumer S. Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution (2013). [cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-turner.pdf](http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-turner.pdf).

148. Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // Research Policy. 2007. No. 36. P. 949–963.

рых применение закупочных механизмов может принести максимальный социально-экономический эффект, взаимная увязка закупочных механизмов с научно-техническими программами и технологическими платформами<sup>149</sup>.

В целом же содействие реализации инновационной политики посредством использования механизмов государственного спроса (*demand side policy*) стало обыденной практикой не только в Европейском союзе, но также и в США и Китае.

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

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

Вместе с тем, экспертами Европейской комиссии выделяются два вида государственного заказа на инновации и даются их определения, разделяемые многими зарубежными исследователями<sup>150</sup>.

Первый вид — это доконкурентные заказы (*Pre-Commercial Procurement, PCP*), включающие заказы на выполнение прикладных исследований и разработок, разработку решения,

---

149. *Ibid.*

150. *Peca V. Demand driven innovation through public procurement (2012). cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-viorel.pdf.*

прототипа, ограниченной партии опытных образцов товара (услуги).

РСП, как правило, предполагает полное государственное финансирование проблемно-ориентированных исследований и разработок, необходимых для конкретных государственных (общественных) нужд. При этом, зачастую, заказчик параллельно финансирует несколько проектов, предлагающих альтернативные решения одной проблемы, до того момента, пока не сможет убедиться в преимуществе какого-либо одного проекта (научного подхода, технологического решения) и отказаться от финансирования других.

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

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

В этом контексте следует особенно подчеркнуть, что существует целая серия опубликованных в разное время работ, в которых на основе анализа эмпирических данных было доказано, что государственный спрос на инновации является намного более эффективным инструментом инновационной политики и создает более значимые инновационные импульсы в экономике, нежели субсидирование исследований и разработок<sup>151</sup>.

---

151. Mowery D., Rosenberg N. The influence of market demand upon innovation: a critical review of some recent empirical studies // *Research Policy*. 1979. Vol. 8 (2). P. 102–153; Rothwell R. Technology based small firms and regional innovation potential: the role of public procurement // *Journal of Public Policy*. 1984. Vol. 4 (4). P. 307–332; Geroski P.A. Procurement policy as a tool of industrial policy // *International Review of Applied Research*. 1990. Vol. 4 (2). S. 182–198.

Согласно экспертам Европейской комиссии, государственный заказ на инновации, помимо собственно поддержки инноваций, способствует реализации следующих ключевых социально-экономических целей<sup>152</sup>:

- повышение эффективности государственного сектора;
- улучшение системы здравоохранения;
- борьба с изменением климата;
- повышение энергоэффективности;
- развитие транспортной системы;
- обеспечение безопасности;
- создание рабочих мест.

Несмотря на то, что, как было показано выше, конкретные меры и механизмы стимулирования инноваций в рамках публичных закупок и соответствующие правовые нормы отличаются от страны к стране, можно выделить ряд общепризнанных зарубежными экспертами особенностей инноваций (инновационной продукции) в качестве объекта закупки, которые должны учитываться в правовой базе закупок и деятельности заказчиков для эффективной реализации инновационной функции публичных закупок<sup>153</sup>.

Среди особенностей закупок готовой инновационной продукции ('on the shelf innovation'), как правило, выделяются следующие:

- целесообразность предварительных исследований рынка;
- целесообразность оценки соотношения «цена – качество» на всех этапах жизненного цикла закупаемого продукта;
- целесообразность оценки социально-экономических и экологических преимуществ и рисков закупки;

---

152. *Bos L.* Public Demand Driven Innovation PCP and PPI in Horizon 2020. [cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/pcp-ppi-instruments-h2020.pdf](https://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/pcp-ppi-instruments-h2020.pdf).

153. *Шувалов С.С.* Государственные закупки как механизм стимулирования модернизации российской экономики: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2015. С. 18.

- в некоторых случаях – возможность окончательной идентификации потребностей лишь непосредственно в процессе закупки.

В мировой практике используются следующие основные механизмы стимулирования инновационной функции публичных закупок при закупках готовой продукции:

- установление высоких квалификационных требований к персоналу заказчика;
- независимая экспертиза как закупочной документации, так и предложений потенциальных поставщиков;
- использование закупочных процедур, способствующих более эффективному поиску инноваций, к которым относят запрос предложений, двухэтапный конкурс и конкурентные переговоры.

Среди особенностей заказов на разработку инновационной продукции (off the shelf innovation), как правило, выделяются следующие:

- целесообразность поддержки конкуренции идей и концепций;
- зачастую – возможность окончательной идентификации потребностей лишь непосредственно в процессе размещения заказа;
- целесообразность экспертной оценки документации о размещении заказа;
- целесообразность экспертной оценки квалификации участников размещения заказа;
- целесообразность экспертной оценки заявок (предложений) участников размещения заказа;
- целесообразность установления требований к квалификации персонала заказчика и привлекаемых экспертов и механизмам ее оценки.

В мировой практике используются следующие основные механизмы стимулирования инновационной функции публичных закупок при размещении заказов на разработку инновационной продукции:

- установление мягких требований к содержанию конкурсной документации и описанию объекта закупки, которые стимулируют конкуренцию идей и концепций и не препятствуют поиску инноваций;
- привлечение экспертов на стадиях формирования и размещения заказа;
- регламентация требований к квалификации персонала заказчика и привлекаемых экспертов к выбору экспертов, к процедурам экспертной оценки;
- использование способов размещения заказа, позволяющих уточнять требования к предмету заказа непосредственно в процессе размещения заказа, по результатам детального анализа предложений потенциальных разработчиков и их квалификации: речь идет о таких способах, как запрос предложений, конкурентные переговоры, двух- или многоэтапный конкурс.

Например, в Германии в качестве ключевых механизмов стимулирования инноваций в системе публичных рассматриваются<sup>154</sup>:

- использование преимущественно функциональных, а не технических спецификаций при описании объекта закупки в тендерной документации;
- рассмотрение альтернативных вариантов – предложений, не в полной мере соответствующих изначально установленным спецификациям, но являющихся инновационными и имеющих альтернативные преимущества;
- преимущественное использование процедуры конкурентного диалога;
- преимущественное использование критерия «стоимость жизненного цикла» при оценке и сопоставлении тендерных предложений.

---

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

Говоря о том внимании, которое уделяется за рубежом квалификации персонала заказчика и потенциальных подрядчиков, следует привести ряд примеров.

Так, например, о том повышенном внимании, которое в США придается квалификации государственных заказчиков, свидетельствуют не только требования к заказчикам, сформулированные в американском законодательстве, но и наличие в стране таких крупных научно-образовательных центров по подготовке и переподготовке кадров для федеральной контрактной системы, как созданный в 1976 г. Федеральный институт закупок (Federal Acquisition Institute, FAI)<sup>155</sup> и созданный в 1991 г. Университет оборонных закупок (Defence Acquisition University, DAU)<sup>156</sup>.

Китайское законодательство, предусматривая право заказчика передавать функции по проведению тендера специально аккредитованной агентской организации (являющейся аналогом специализированной организации, в терминологии российского Закона № 44-ФЗ), устанавливает жесткие требования к ее выбору: наличие государственной аккредитации в качестве агентской организации по проведению тендеров, соответствие квалификационным требованиям — как общим, так и установленным для данного конкретного проекта, отсутствие конфликта интересов. Специальные квалификационные требования к агентским организациям устанавливаются органами Госсовета КНР, ответственными за развитие соответствующих отраслей и (или) территорий. Требования к компетенциям организации, занимающейся предоставлением агентских услуг по проведению тендеров в строительно-инжиниринговой сфере, а также ответственный орган, определяющий квалификацию организации, занимающейся предоставлением агентских услуг по проведению тех или иных видов тендеров, определяются непосредственно Госсоветом КНР.

---

155. [www.fai.gov](http://www.fai.gov).

156. [www.dau.mil](http://www.dau.mil).

Также вызывают интерес следующие выдержки из американского Кодекса федерального регулирования, касающиеся требований к квалификации потенциальных подрядчиков: «Заказы должны размещаться только у надежных потенциальных подрядчиков, и только с ними могут заключаться государственные контракты. <..> До тех пор, пока заказчик достоверно не убедится в надежности потенциального подрядчика, у него не должны размещаться никакие заказы и с ним не должны заключаться никакие контракты. Если информация, четко указывающая на надежность подрядчика, отсутствует, заказчик должен сделать вывод о его ненадежности»<sup>157</sup>.

В соответствии с Меморандумом Административно-бюджетного управления при Президенте США от 29 июля 2009 г.<sup>158</sup> требования к потенциальным подрядчикам еще более ужесточаются, в частности, результаты деятельности и репутация потенциальных подрядчиков должны отслеживаться заказчиками посредством соответствующей информационной среды. Для этого создана автоматизированная информационная система мониторинга предыдущей результативности деятельности подрядчиков, определены должностные лица, ответственные за ведение ведомственных учетных систем.

О признании значимости государственного заказа на инновации (PCP и PPI) в качестве инструмента достижения социально-экономических целей и стимулирования социально-значимых инноваций может свидетельствовать и тот факт, что масштабная финансовая и нефинансовая поддержка PCP и PPI европейских заказчиков предусмотрена и реализуется в рамках общеевропейской программы Horizon 2020<sup>159</sup>.

По оценке экспертов ОЭСР, в США удельный вес федерального государственного заказа на инновации (включа-

---

157. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation. Subchapter B. Part 9.

158. OMB Memorandum for the Chief Acquisition Officers, July 29, 2009.

159. Bos L. Public Demand Driven Innovation PCP and PPI in Horizon 2020. cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/pcp-ppi-instruments-h2020.pdf.

ющего 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%<sup>160</sup>.

Обзор основных практических мер по стимулированию инноваций через систему публичных закупок, закрепленных в законодательных и нормативных правовых актах США, Европейского союза и Китая, представлен в Приложении 3.

Следует отметить, что с января 2016 г. закупочное законодательство стран – участниц ЕС в процедурной части приведено в полное соответствие соответствующим директивам Европейской комиссии, поэтому предусмотренные данными директивами меры и механизмы стимулирования инноваций имплементированы и в национальные правовые системы стран ЕС.

В целом же выполненный обзор позволяет сделать вывод о том, что какого-либо единого набора мер и механизмов стимулирования инноваций в системе закупок в мировой практике не существует, и в каждой стране этот набор индивидуален, не считая, как отмечалось выше, стран внутри ЕС.

Более того, с определенной долей условности можно говорить даже о различии парадигм стимулирования инноваций в системе закупок.

Так, если в ЕС наблюдается тенденция к смягчению регулирования и повышению его гибкости, предоставлению большей свободы заказчикам в составлении спецификаций, выборе способов закупки и весовой значимости критериев оценки предложений участников закупки, то в США и Китае, напротив, преобладают директивные меры, вынуждающие заказчиков приобретать инновационные товары, работы и услуги, обладающие специальными маркировками или включенные в специальные каталоги.

---

160. *Appelt S. Measuring public procurement of R&D and innovation (2013). cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-session8-appelt.pdf.*

При этом, если в ЕС в основе принципа стимулирования инноваций преобладает закупка инициативных инноваций, предлагаемых рынком, то в США и Китае государство, по сути, само задает приоритеты инновационной деятельности потенциальных участников закупки.

В целом следует выделить следующие ключевые меры и механизмы стимулирования инноваций в рамках контрактных систем ведущих мировых экономик.

В Европейском союзе предусмотрены следующие ключевые меры и механизмы стимулирования инноваций в рамках контрактной системы (подробнее – см. Приложение 3):

- предварительные информационные сообщения о предстоящей закупке и предварительные консультации с участниками рынка;
- создание инновационных партнерств для разработки, производства и поставки инновационного продукта в рамках единого контракта;
- доконкурентные закупки, включающие заказ на исследования и разработки, создание прототипа и первой тестовой партии продукта, закупку ограниченной партии прототипов или тестовой партии продукта;
- гибкие процедуры закупок (конкурентная процедура с переговорами, переговорная процедура с предварительным открытым приглашением, конкурентный диалог);
- самостоятельность заказчика в установлении весовой значимости критериев оценки предложений;
- учет стоимости жизненного цикла продукта при оценке и сопоставлении предложений;
- возможность рассмотрения заказчиками альтернативных вариантов – предложений, не в полной мере соответствующих изначально установленным спецификациям, но являющихся инновационными и имеющими альтернативные преимущества.

В США предусмотрены следующие ключевые меры и механизмы стимулирования инноваций в рамках контрактной системы (подробнее – см. Приложение 3):

- повышенные требования к различным аспектам экологичности товаров, как непосредственно закупаемых, так и используемых при оказании услуг;
- товары из определенного перечня не могут быть закуплены, если не имеют специальной маркировки энергоэффективности (ENERGY STAR) или пониженной токсичности (EPEAT);
- товары из определенного перечня, если стоимость закупки превышает определенный порог, не могут быть закуплены, если не одобрены Агентством по защите окружающей среды, или Министерством сельского хозяйства, или Министерством энергетики;
- при закупке радиоэлектронной продукции и офисной техники и связанных с этим услуг ведомства обязаны закупать только продукты, которые маркированы специальным знаком EPEAT, соответствуют стандарту IEEE или требованиям Агентства по защите окружающей среды;
- заключение энергосберегающих результативных контрактов (ESPC) на обслуживание федеральных объектов и на поставки энергии для федеральных объектов;
- каждое ведомство обязано разработать системы экологического менеджмента (EMS), и все контракты, заключаемые ведомством, должны содержать условие о том, что деятельность подрядчика по исполнению заказа должна соответствовать этим требованиям;
- заключение и исполнение контрактов с исследовательскими пулами малых предприятий связано с рядом привилегий и льгот;
- особые инновационно-стимулирующие требования к тендерной документации при закупке крупных систем.

Формирование, размещение и управление реализацией заказов в IT-сфере регулируется как общими положениями FAR, обязательными для всех заказчиков при закупках любых видов товаров, работ, услуг, так и специальными для отдель-

ных типов заказов. Применительно к заказам в IT-сфере специальные положения разработаны для приобретения крупных систем (Major System Acquisition) и для приобретения информационных технологий (Acquisition of Information Technology).

Под системой понимается комбинация элементов, которые должны функционировать совместно для обеспечения возможностей, необходимых для достижения заданной цели. Элементы могут включать программное и аппаратное обеспечение, оборудование или их любую комбинацию, исключая строительство и ремонт недвижимости<sup>161</sup>.

Система признается крупной, если планируемые затраты на ее создание (приобретение) превышают определенный порог, различный для гражданских и военных ведомств, и корректируемый ежегодно<sup>162</sup>.

Особенности приобретения крупных систем регулируются соответствующей главой FAR<sup>163</sup>.

В частности, в целях обеспечения продвижения инноваций и эффективной конкуренции заказчикам предписано:

при подготовке конкурсной документации (программы разработки и закупки крупной системы) указывать требования к системе не в терминах технических спецификаций, а в терминах целей и потребностей заказчика и необходимого для этого функционала системы;

уделять особое внимание контролю за деятельностью разработчика и взаимодействию с разработчиком на первоначальных стадиях реализации программы, т. е. на этапе согласования параметров разрабатываемой системы.

При реализации программы по разработке крупной системы на этапе выбора окончательного предложения и разработчика заказчику предписано рассмотреть и проанализировать различные конкурирующие концепции создания

---

161. FAR. Subpart 2.1 – Definitions.

162. Для гражданских ведомств в настоящее время соответствующий порог установлен на уровне 2 млн долл.

163. FAR. Part 34 – Major System Acquisition.

такой системы со стороны бизнеса, академического сообщества, государственных лабораторий и других потенциальных подрядчиков. На первоначальных стадиях реализации программы заказчик может поддержать несколько альтернативных предложений и поддерживать их до тех пор, пока это целесообразно, т. е. до тех пор, пока не будет убежден в преимуществе какой-либо одной концепции.

В целом процесс размещения выглядит следующим образом.

На первом этапе заказчик размещает в открытом доступе или рассылает широкому кругу перспективных подрядчиков первоначальное приглашение, сформулированное в терминах цели (*mission-oriented solicitation*). Заказчик также вправе организовать конференцию (обсуждение) с перспективными подрядчиками или иным способом организовать сбор их мнений и комментариев по поводу первоначального приглашения.

На втором этапе по результатам обсуждения (сбора мнений, комментариев) заказчик готовит окончательное приглашение и рассылает его всем перспективным подрядчикам.

Окончательное предложение должно содержать:

- информацию о цели создания системы и ее требуемом функционале, без указания конкретных систем и технических спецификаций;
- информацию о плане-графике, финансовых и иных ограничениях;
- критерии оценки предложений и квалификации участников;
- указание на то, что любой участник вправе предложить свой технический подход, конструкционные характеристики, подсистемы, а также свое видение плана-графика и финансовых ограничений.

В пределах разумного, с целью стимулирования инноваций и конкуренции, приглашение не должно содержать ссылок на стандарты, за исключением ситуаций, когда разрабатываемая система должна включать подсистемы или компоненты, производимые в соответствии со стандартами.

Заказчик вправе разместить весь заказ у одного подрядчика в рамках единого гибридного контракта или в рамках серии специальных контрактов для каждой стадии либо последовательно заказывать каждую стадию, выбирая нового подрядчика и заключая с ним специальный контракт.

В этом случае FAR рекомендованы следующие типы контрактов:

- контракт на исследования и разработку концепции (concept exploration contract);
- контракт на разработку демонстрационного образца (demonstration contract);
- контракт на полномасштабную разработку (full-scale development contract);
- контракты на производство (full-production contract).

Под информационной технологией в соответствии с FAR понимается любое оборудование или взаимосвязанные системы (подсистемы) оборудования, предназначенные для автоматического сбора, хранения, анализа, оценки, обработки, управления, контроля, отображения, передачи, обмена и других аналогичных действий в отношении данных и информации.

В понятие информационной технологии включаются компьютеры, вспомогательное оборудование, включая периферийные устройства визуализации, устройства ввода, вывода и хранения, необходимые для безопасности и контроля, периферийное оборудование, контролируемое центральным процессором компьютера, программное обеспечение, прошивки (микропрограммное обеспечение), связанные услуги. В понятие информационной технологии не включается оборудование со встроенными информационными технологиями, являющимися частью продукта, если их основные функции отличны от перечисленных выше, в частности оборудование для обогрева, вентиляции и кондиционирования воздуха, медицинское оборудование<sup>164</sup>.

---

164. FAR. Subpart 2.1 – Definitions.

Особенности приобретения информационных технологий также регулируются соответствующей главой FAR<sup>165</sup>.

В частности, при приобретении информационных технологий в целях снижения рисков заказчика и стимулирования эффективной работы подрядчиков заказчику предписано использовать политику «модульного контрактинга» (*modular contracting*), т. е. постепенное приобретение информационной технологии (системы) в рамках одного или нескольких контрактов посредством ряда последовательных взаимосвязанных нарастающих шагов – инкрементов (*increments*), которые:

- легче поддаются управлению, нежели комплексная закупка;
- способствуют постепенному созданию информационной технологии по нарастающей, что повышает вероятность получения работоспособных систем или решений для достижения заявленных целей;
- обеспечивают поставку, внедрение и тестирование работоспособности отдельных систем или решений в рамках отдельных инкрементов, снижая риски получения неработоспособного продукта на выходе и провала всего проекта;
- обеспечивают возможность в рамках последующих инкрементов воспользоваться преимуществами эволюции технологий и изменения потребностей, которые произошли во время реализации предыдущего инкремента.

Решение о разделении заказа на инкременты заказчик принимает самостоятельно с учетом особенностей приобретаемой информационной технологии (разрабатываемой системы), при этом:

- с целью обеспечения совместимости технические требования к инкрементам должны соответствовать общим требованиям к системе и, если это возможно и целесообразно, общепринятым стандартам;

---

165. FAR. Part 39 – Acquisition of Information Technology.

- требования к функционалу каждого инкремента суммарно должны обеспечить функционал итоговой информационной технологии (системы) и стыковаться между собой.

В Китае предусмотрены следующие ключевые меры и механизмы стимулирования инноваций в рамках контрактной системы (подробнее – см. Приложение 3):

включение внутренних инноваций в специальные каталоги и обязательность закупки именно этих товаров либо установление преференций для таких товаров;

национальный каталог приоритетного промышленного оборудования, которое необходимо разработать, – разработанное оборудование из данного перечня в приоритетном порядке включается в каталоги внутренних инноваций и имеет соответствующие преимущества при закупках.

## **2. Мировые тенденции развития институтов государственного заказа на инновации**

Обращает на себя внимание, что развитие теории и практики использования публичных закупок в целях стимулирования инноваций и оценка эффективности реализованных мер влекут и постоянное совершенствование правовой базы публичных закупок.

Так, вышедший в 2011 г. Доклад Палаты лордов «Публичные закупки как средство стимулирования инноваций»<sup>166</sup> стал предвестником значительных изменений британской правовой базы закупок, нацеленных на их интеграцию в систему инструментов инновационной политики.

Аналогичные изменения последовали и в Ирландии.

Правовая база федеральных закупок в США, Federal Acquisition Regulation (FAR), претерпела кардинальные изменения в 2005 г., однако ряд изменений, направленных на дальнейшее стимулирование экологических инноваций и инноваций

---

166. Public procurement as a tool to stimulate innovation. House of Lords Report, 25 May 2011. HL Paper 148.

в области информационных технологий через систему федеральных закупок, были внедрены буквально в последние годы.

В январе 2014 г. Европейский парламент принял новые директивы, регулирующие публичные закупки и закупки компаний инфраструктурных секторов, основной акцент в новых директивах сделан именно на стимулирование инноваций через систему закупок. К январю 2016 г. нормы соответствующих общеевропейских директив практически без изменений были имплементированы в национальные правовые базы всех стран – участниц Европейского союза.

Среди основных нововведений в этой области можно отметить следующие:

- упрощение регламентации закупочных процедур, включая процедуру конкурентного диалога, и повышение их гибкости;
- упрощение процедур совместных закупок инноваций несколькими закупщиками;
- повышение значимости критерия стоимости жизненного цикла при оценке предложений и выборе победителя;
- повышение значимости экологических критериев при оценке предложений и выборе победителя;
- возможность вхождения закупщика в структурированное инновационное партнерство с потенциальным поставщиком с целью совместной разработки инновационного продукта и его последующей закупки.

Как отмечалось выше, ведущей тенденцией, характерной и для США, и для Китая, и для ЕС в целом, и для ряда отдельных стран ЕС, на протяжении последнего десятилетия является сохранение и усиление ориентации системы государственных закупок на достижение целей устойчивого развития и постепенное ужесточение требований к экологическим характеристикам как самой покупаемой продукции, так и процессов ее производства и утилизации, стимулирующее поиск и внедрение соответствующих инновационных решений поставщиками продукции для государственных нужд.

Так, в США положения и нормы концепции закупок, содействующих устойчивому развитию (Sustainable Acquisition Policy), инкорпорированы непосредственно в Кодекс федерального регулирования, которым установлено, что 95% новых контрактов должны обеспечивать закупку (разработку) продукции, имеющую преимущество перед закупавшейся ранее хотя бы по одному из следующих критериев: энергоэффективность; водоэффективность; биологичность (производство на основе биотехнологий с использованием возобновляемых природных ресурсов); экологичность (нетоксичность или пониженная токсичность); дружелюбность к озоновому слою; производство с использованием вторичного сырья<sup>167</sup>.

При этом по ряду из перечисленных критериев более конкретные и жесткие требования к закупаемой продукции, обязательные для учета государственными заказчиками, установлены рядом федеральных законов, стандартов и регламентов, а также сформулированы в соответствующих федеральных программах.

Реализация инновационного потенциала государственных закупок в странах ЕС также во многом обеспечивается за счет внедрения концепции закупок, содействующих устойчивому развитию (Sustainable Procurement Policy) 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 закупок<sup>168</sup>.

В директивах по развитию системы государственных закупок, утвержденных Госсоветом КНР в 2009 г., также подчеркивается, что развитие системы государственных закупок должно осуществляться, помимо прочего, с учетом необхо-

---

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

168. *Смотрюцкая И.И.* Проблемы формирования федеральной контрактной системы: теория и практика // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 2. С. 39–52.

димости освоения и развития экологически чистых энергетических ресурсов. В указанных директивах содержится прямое указание государственным заказчикам отдавать предпочтение продуктам, имеющим преимущества с точки зрения энергоэффективности и безопасности для окружающей среды<sup>169</sup>.

Следует отметить, что, согласно оценкам ООН, такие концепции, как государственные закупки, содействующие устойчивому развитию (Sustainable Public Procurement, SPP), и «зеленые государственные закупки» (Green Public Procurement, GPP), с различной скоростью и успешностью, но все же набирают популярность и получают свое практическое воплощение в различных регионах мира. При этом основными критериями при принятии решений о закупках становятся экологичность и стоимость жизненного цикла продукции<sup>170</sup>.

Среди ключевых задач и направлений развития общеевропейской системы государственного заказа на инновации, значимой частью которой является общеевропейская научно-технологическая программа Horizon 2020, европейскими экспертами выделяются<sup>171</sup>:

- 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 Horizon 2020 и программами государственных закупок инновационной продукции с целью обеспечения трансформации результатов НИОКР в инновационные продукты;

---

169. Gerson B.D. Government Procurement in China // Sentinel. 2010. Vol. VII. No. 3. P. 9–10.

170. Sustainable Public Procurement: A Global Review. Final Report. Paris: UNEP, 2013. [www.globalecolabelling.net/assets/Documents/unep-spp-report.pdf](http://www.globalecolabelling.net/assets/Documents/unep-spp-report.pdf).

171. Turner S. Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution (2012). [cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-turner.pdf](http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/berlin-turner.pdf).

- более масштабное привлечение отраслей промышленности – потребителей результатов НИОКР 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 государственных заказов при закупках инновационной продукции.

Таким образом, анализ развития правовой базы и практики реализации государственного заказа на инновации позволяет выделить ряд ведущих тенденций, характерных как для развитых, так и для динамично развивающихся экономик:

- сохранение и определенное расширение практики стимулирования инноваций через государственные заказы на разработку инновационной продукции (доконкурентные заказы) и закупки готовой инновационной продукции (государственные закупки инновационных решений);
- сохранение скрытого (зачастую – явного) протекционизма на рынке государственных закупок, стимулирование закупки «внутренних инноваций»;
- развитие «технологического диалога» с промышленностью, поощрение подачи промышленностью инициативных предложений по разработке новой или поставке готовой инновационной продукции;
- объединение возможностей и конвергенция правовой базы государственно-частного партнерства и государственного заказа на инновации: формирование правовой базы создания инновационных партнерств и вхождения государственных заказчиков в структурированные партнерства с разработчиком (производителем) с целью совместной разработки продукта для последующей его закупки заказчиком, а также появление возможности проведения совместных закупок государственных заказчиков с иными юридическими лицами;

- развитие и практическое воплощение концепций государственных закупок, ориентированных на содействие устойчивому развитию, и «зеленых закупок», ужесточение требований к экологическим характеристикам и энергоэффективности закупаемой продукции (процессам ее производства), стимулирующее разработку и внедрение производителями соответствующих инноваций;
- расширение практики использования и совершенствование правовой базы (в том числе минимизация бюрократических формальностей) применения закупочных процедур, способствующих «поиску инноваций» и уточнению технических требований к закупаемой (разрабатываемой) продукции в процессе закупки (запрос предложений, конкурентные переговоры);
- расширение практики использования контрактов жизненного цикла и критерия стоимости жизненного цикла продукции при оценке и сопоставлении заявок (предложений) потенциальных поставщиков;
- распространение основных принципов и норм государственного заказа на инновации не только на органы государственной власти, но и на компании с государственным участием и субъекты естественных монополий.

### **3. Проблемы правового обеспечения государственного заказа на инновации в России**

За последние несколько лет в России предпринят ряд серьезных шагов по формированию упорядоченного рынка публичных закупок и повышению его информационной открытости, прозрачности, ориентации на поддержку национальной промышленности, в некоторой степени – восприимчивости к инновациям, в первую очередь благодаря принятию трех важнейших федеральных законов: Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе

в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», Федерального закона от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Вместе с соответствующими подзаконными актами, а также поправками, принятыми к настоящему времени, указанные законы значительно повысили прозрачность и эффективность институциональной среды общественных закупок. В частности, принятие в 2013 г. Закона № 44-ФЗ стало важным шагом на пути развития в России цивилизованной системы государственных и муниципальных закупок, и многие цели принятия Закона достигнуты. Однако, как показывает мировой опыт, контрактная система может и должна являться не только инструментом закупки продукции для государственных нужд, но и инструментом долгосрочных стратегических государственных инвестиций, в том числе и на принципах государственно-частного партнерства.

Тем не менее, несмотря на принцип стимулирования инноваций, предусмотренный Законом № 44-ФЗ, он не содержит конкретных и практически применимых механизмов стимулирования инновационно-технологического развития отраслей промышленности и поддержки отечественных производителей инновационной продукции.

Так, использование при оценке и сопоставлении заявок критерия качественных, функциональных и экологических характеристик товара не является для заказчика обязательным, ответственность заказчика за закупку устаревшей, в том числе ресурсоемкой и экологически вредной, продукции не предусмотрена.

Законом № 44-ФЗ введены неоправданные ограничения на использование при оценке и сопоставлении заявок критерия стоимости жизненного цикла продукции (совокупной стоимости владения) — только при заключении контрактов жизненного цикла.

При этом предусмотренный Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» перечень случаев заключения контрактов жизненного цикла хотя и был существенно расширен в конце 2015 г.<sup>172</sup>, все же не выглядит достаточно полным. Например, заключение контрактов жизненного цикла при закупке медицинского оборудования возможно только в рамках выполнения работ по проектированию, строительству и реконструкции объектов капитального строительства в сфере здравоохранения, если закупка такого медицинского оборудования предусмотрена проектной документацией указанных объектов капитального строительства.

Однако, как было отмечено выше, во всем мире, в том числе в Европейском союзе, практика использования критерия стоимости жизненного цикла (совокупной стоимости владения) все последние годы, напротив, постоянно расширяется. Ограничения на использование этого критерия в Российской Федерации, а также необязательность использования критерия расходов на эксплуатацию и ремонт товара зачастую приводят к тому, что при прочих равных условиях предпочтение отдается устаревшей, более дешевой в закупке, но более дорогой в потреблении продукции, а не инновационной продукции, поначалу более дорогой в закупке, но более выгодной в потреблении.

Законом № 44-ФЗ введены неоправданные ограничения на использование заказчиком такой закупочной процедуры, как запрос предложений. Не предусмотрена такая закупочная процедура, как конкурентные переговоры (конкурентный диалог).

Запрос предложений во многих странах рассматривается как оптимальный способ закупки, ориентированный на поиск инновационных продуктов, технологий и решений, существующих на рынке, но не известных заказчику, стиму-

---

172. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2015 № 1480.

лирование предложения инноваций (например, как было отмечено выше, в Германии более 40% государственных закупок осуществляется именно через запрос предложений).

Конкурентные переговоры (конкурентный диалог) используются в США и Европейском союзе при размещении заказов на разработку и поставку технически сложной инновационной продукции и позволяют заказчику и потенциальному производителю оптимизировать условия государственного контракта<sup>173</sup>.

Примечательно также, что в сегменте коммерческих закупок российских компаний, которые не регулируются законодательством, на электронной торговой площадке B2B-Center лидирует именно запрос предложений (около 50% всех электронных коммерческих закупок)<sup>174</sup>.

В отличие от рассмотренных выше директив Европейской комиссии, правовая база контрактной системы в Российской Федерации не допускает возможности долевого участия государства в разработке и поставке на производство нового продукта совместно с разработчиком и (или) другими потенциальными потребителями этого продукта.

Последнее обстоятельство связано с более широкой проблемой – отсутствием на федеральном уровне правовой базы государственно-частного партнерства в промышленно-

---

173. Конкурентные переговоры – конкурентный способ закупки (размещения заказа), при котором заказчик заключает контракт по итогам переговоров с потенциальными исполнителями (подрядчиками). Условия будущего контракта обсуждаются в ходе переговоров и фиксируются в соответствующих протоколах. По окончании переговоров заказчик предлагает участникам представить окончательные предложения, в результате чего и определяется победитель. Конкурентные переговоры могут быть одновременными (со всеми участниками параллельно) или последовательными. Цель конкурентных переговоров – выявление квалифицированного участника, который способен предложить наилучшие условия исполнения заказа. Такой способ размещения заказа считается эффективным при размещении заказов на разработку и поставку инновационной (технически сложной продукции), не представленной на открытом рынке, т. е. когда заказчик в силу объективных причин не обладает необходимыми знаниями о технологических и ценовых характеристиках соответствующего сегмента рынка для эффективного описания своих потребностей, предварительного расчета бюджета и оценки сравнительных преимуществ предложений участников закупки.

174. Дегтярев А.В. Электронная торговля сохраняет тенденцию к росту // Контрактные отношения. 2014. № 3–4. С. 68.

сти. Существующее федеральное законодательство о государственно-частном партнерстве<sup>175</sup> сводит, по сути, все отношения в данной сфере к строительству и (или) реконструкции объектов капитального строительства.

В 2016 г. в перечень объектов соглашения о государственно-частном партнерстве, предусмотренный Законом №224-ФЗ, были добавлены имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности<sup>176</sup>. Однако собственно разработка, производство и поставка инновационной продукции остаются вне правового поля государственно-частного партнерства.

В результате возникает неоптимальная ситуация: отечественные производители инновационной продукции, получившие государственную поддержку по линии государственных (федеральных целевых) программ и (или) институтов развития зачастую не могут пробиться на рынок государственных закупок, в то время как государство продолжает закупать либо импортную, либо морально устаревшую отечественную продукцию.

Тем не менее, следует отметить, что в 2016 г. в Закон №44-ФЗ были внесены важные изменения, направленные на развитие государственно-частного партнерства и стимулирование притока промышленных инвестиций в рамках контрактной системы<sup>177</sup>.

Введенными в 2016 г. в Закон № 44-ФЗ статьей 111.3 предусмотрены особенности осуществления закупки товара, производство которого создается или модернизируется и (или) осваивается на территории Российской Федерации в соответствии со специальным инвестиционным контрактом, статьей 111.4 – особенности заключения государствен-

---

175. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Закон № 224-ФЗ).

176. Федеральный закон от 03.07.2016 № 360-ФЗ.

177. Там же.

ного контракта, предусматривающего встречные инвестиционные обязательства поставщика-инвестора по созданию или модернизации и (или) освоению производства товара на территории субъекта Российской Федерации для обеспечения государственных нужд субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 47–48 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ соответствующие поставщики-инвесторы могут быть определены соответствующими заказчиками в качестве единственного поставщика.

Существенной проблемой в части поддержки отечественного производителя через механизм государственных закупок можно считать наличие в Законе № 44-ФЗ требования об обязательности внесения участниками закупок обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта. Данная мера, являясь, с одной стороны, гарантией заключения и исполнения государственного контракта, с другой стороны, ограничивает справедливую конкуренцию на рынке государственных закупок, поскольку внесение денежных средств (получение банковской гарантии) может быть сопряжено для отдельных организаций с финансовыми и (или) процессуальными трудностями. К тому же полезный эффект данной меры для заказчика не является столь значительным, учитывая наличие общедоступного реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В результате добросовестные производители конкурентоспособной продукции, столкнувшиеся с временными финансовыми трудностями, что особенно актуально в нынешней ситуации, зачастую по надуманным основаниям не допускаются до участия в государственных закупках, а победителями становятся поставщики, пусть и не лучшей продукции, но способные внести обеспечение (предоставить банковскую гарантию). Представляется целесообразной замена требования о внесении обеспечения заявки и исполнения контракта требованием к наличию производственных мощностей и кадрового обеспечения (что в настоящее время Законом №44-ФЗ как раз запрещено) – помимо прочего, это позволит

отлучить от рынка государственных закупок всевозможных «профессиональных посредников» и спекулянтов и поддерживать именно производителя.

Возвращаясь к проблеме реализации инновационной функции публичных закупок, следует еще раз отметить, что в России так и не разработаны и не внедрены перечни инновационных продуктов и технологий, рекомендованных для закупок, хотя подобная мера была предусмотрена Стратегией 2020<sup>178</sup> и, как отмечалось выше, активно используется в Китае, а также в США.

В некотором роде аналогом таких перечней можно считать совместный проект, реализованный рядом институтов развития – Реестр инновационных продуктов, технологий и услуг, рекомендованных к использованию в Российской Федерации<sup>179</sup> (далее – Реестр). Стать участником Реестра может любая российская инновационная компания или индивидуальный предприниматель, разместившие заявку на включение своей продукции в Реестр и получившие положительное заключение экспертов. Однако, в отличие от Китая или США, в России Реестр носит для государственных заказчиков рекомендательный, а не обязательный характер, и попадание продукта (технологии, услуги) в данный Реестр можно рассматривать лишь с точки зрения информационной (но не административной) поддержки его разработчика (производителя).

Также не разработаны и не внедрены и перечни устаревших (энергорасточительных, опасных, экологически вредных и др.) продуктов и технологий, запрещенных для закупок, хотя и эта мера была предусмотрена Стратегией 2020.

В целом же, следует отметить, что в области публичных закупок в России пока преобладают лозунги об абстрактных инновациях вместо конкретики, т. е. вместо ужесточения тре-

---

178. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30.09.2014 № 1936-р), глава VIII, раздел 3.

179. Адрес Реестра в сети Интернет: [innoprod.startbase.ru](http://innoprod.startbase.ru).

бований к ресурсоэффективности, экологичности и безопасности закупаемой продукции, как это принято во всем мире.

Так, Закон № 44-ФЗ и соответствующие подзаконные акты, несмотря на декларируемый принцип стимулирования инноваций, не дают ответа на следующие ключевые вопросы: что такое инновационная продукция, какие инновационные свойства нужны заказчику и зачем, какая степень новизны нужна заказчику. Ведь, как следует из Руководства Осло, инновационная продукция может обладать тремя степенями новизны — быть новой для мирового рынка (максимальная степень новизны), быть новой для внутреннего рынка (средняя степень новизны), быть новой только для самой фирмы-производителя (минимальная степень новизны)<sup>180</sup>.

Аналогичная ситуация и с Законом № 223-ФЗ: он также вводит принцип стимулирования инноваций и предусматривает разработку и опубликование соответствующими юридическими лицами планов закупки инновационной и (или) высокотехнологичной продукции, лекарственных средств.

В данном случае противоречие заложено уже в самих формулировках, предусмотренных Законом №223-ФЗ, поскольку не любая высокотехнологичная продукция может считаться инновационной и не любая инновационная продукция может считаться высокотехнологичной

Во исполнение этой нормы федеральными органами исполнительной власти для подведомственных юридических лиц разработаны и утверждены приказы, устанавливающие критерии отнесения продукции к категории инновационной, в том числе:

- приказ Минздрава России от 31 июля 2013 г. № 514н;
- приказ Минкомсвязи России от 10 октября 2013 г. №286;
- приказ Минобрнауки России от 1 ноября 2012 г. №881;

---

180. Руководство Осло. Рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям. Томск: Издательство ТУСУР, 2011. С. 75–77.

приказ Минпромторга России от 1 ноября 2012 г. №1618; приказ Минсельхоза России от 18 августа 2014 г. № 323; приказ Минтранса России от 25 августа 2015 г. № 261; приказ Минэнерго России от 25 декабря 2015 г. № 1026.

Рассмотренные приказы характеризуются рядом общих недостатков. Во-первых, в большинстве рассмотренных приказов такие понятия, как «инновационность», «наукоемкость» и «высокотехнологичность», по сути свалены в одну кучу, и хотя в ряде случаев эти понятия взаимосвязаны, строго говоря, они не являются тождественными. Во-вторых, в отличие, например, от требований Federal Acquisition Regulation, критерии инновационности в рассмотренных приказах сформулированы чрезмерно обобщенно и размыто, без учета какой-либо отраслевой или ведомственной специфики. При этом такой критерий, как стоимость жизненного цикла, предусмотрен только в приказах Минздрава России, Минобрнауки России и Минэнерго России, а такой критерий, как улучшенные экологические характеристики, — только в приказе Минэнерго России.

Более того, формирование планов закупок инновационной продукции на период 5–7 лет в том виде, как это требуется в настоящее время, выглядит вообще бессмысленным, поскольку при нынешних темпах инновационного развития продукция, являющаяся инновационной сегодня, через 5–7 лет таковой, скорее всего, уже не будет<sup>181</sup>.

Таким образом, фиктивность поддержки инноваций через закупки отдельных видов юридических лиц закладывается уже на стадии составления планов таких закупок, когда к категории инновационной продукции можно отнести все, что заблагорассудится.

Несоответствие принятых в России механизмов стимулирования инноваций через систему закупок лучшим мировым практикам, своеобразие используемых понятий, чрез-

---

181. Каширин А.И. Закупки инновационных продуктов или закупки инноваций? // Инновации. 2015. № 5 (199). С. 13–21.

мерный формализм и весьма скромные успехи России в этой области отмечены и в докладе ОЭСР «Публичные закупки для инноваций. Эффективные практики и стратегии»<sup>182</sup>.

Кроме того, как было показано в гл. II, п. 3, доминирующим способом закупки в рамках Закона № 44-ФЗ является аукцион, в рамках Закона № 223-ФЗ — закупки у единственного источника. Насколько такая ситуация совместима с политикой стимулирования конкуренции и инноваций — большой вопрос.

Таким образом, существующая в настоящее время система публичных закупок и в плане правового обеспечения, и с точки зрения правоприменительной практики не является в достаточной степени ориентированной на стимулирование инноваций. Существующие механизмы, призванные стимулировать закупки инноваций, зачастую не только не эффективны, но и бессмысленны.

Отсутствие нормальных общепринятых критериев отношения продукции к категории инновационной для целей закупок оставляет простор для манипуляций. Установление квот на закупки инновационной продукции, политика принуждения к инновациям также выглядит бессмысленной. С одной стороны, заказчиков, по сути, вынуждают закупать в определенном количестве так называемую инновационную продукцию без учета специфики их деятельности и реальных потребностей, без учета их потребностей в тех или иных свойствах продукции, «лишь бы была новой» (при этом непонятно насколько новой — для производителя, для российского рынка, для мирового рынка, и для кого новой — для заказчика или для поставщика). С другой стороны, непонятно, что делать в ситуации, если по объявленным закупкам отсутствуют инновационные предложения. И наконец, отсутствие единых критериев инновационности продукции при необходимости выполнения плана по ее закупкам неизбежно

---

182. Public procurement for innovation. Good practices and strategies. OECD Public Governance Reviews. OECD 2016. P. 147.

приводит к манипуляциям, припискам, различным ухищрениям заказчиков, но только не к реальному стимулированию инноваций.

В целом, ключевой вызов в данной сфере связан с наличием значительного потенциала стимулирования инноваций через систему публичных закупок и неиспользование этого потенциала в силу ряда обстоятельств, включая неэффективность правовой базы и правоприменительной практики, наличие коррупционных рисков, недостаточную квалификацию заказчиков.

## КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА И ПОЛИТИКА ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ

### 1. Импортозамещение как направление промышленной политики

С тех пор как Объединенные Провинции (современные Голландия и Фландрия) в результате произведенной в начале XVII в. технологическими предпринимателями и инженерами нулевой промышленной революции стали более чем на сто лет мировым экономическим центром, десятки стран неоднократно ставили перед собой задачи догоняющей индустриализации. С другой стороны, каждый раз возникал вопрос о формировании тех институциональных механизмов, которые были призваны компенсировать неготовность правовых институтов и социально-профессиональной организации общества к промышленной революции.

Вместе с тем, можно утверждать, что, по мере того как увеличивался разрыв в уровне промышленного развития между лидерами и соискателями, все большую роль в компенсации отсталости пыталось брать на себя национальное государство и его администрация. Такого рода проекты осуществлялись в разное время в разных странах: во Франции в XVIII в., в США, Германии, Японии, Аргентине и России в XIX в., в СССР, Мексике и Китае в XX в. Большинство проектов догоняющей индустриализации опирались, с одной стороны, на формирование сильных инженерных школ, а с другой — на профессиона-

лизацию самого государственного аппарата с целью заместить функции технологических предпринимателей организованностью государственного аппарата<sup>183</sup>.

Примечательно, что согласно Р. Каплински современная глобальная конкуренция внутри глобальных цепочек ценности возникает за те их участки, которые характеризуются наибольшей рентабельностью<sup>184</sup>. Ту же мысль развивает Э. Райнерт, характеризуя промышленную политику развитых стран как специализацию на отраслях с возрастающей отдачей, а промышленную политику стран третьего мира — как специализацию на отраслях с убывающей отдачей<sup>185</sup>.

Согласно Райнерту, развитые страны специализируются на тех стадиях технологического передела, которые дают наибольшую доходность, а те стадии, которые дают меньшую доходность, достаются странам третьего мира. Как только жизненный цикл операции с высокой доходностью подходит к концу, т. е. начинается снижение доходности, развитая страна переносит ее в страну в страну третьего мира (так называемые «отверточные производства»). Таким образом, развивающаяся страна получает инвестиции, рабочие места, и даже относительный рост благосостояния населения, но без собственной активной промышленной политики никогда не достигнет благосостояния развитых стран.

Более того, в условиях отсутствия активной промышленной политики, ориентированной на формирование и развитие отраслей высших технологических переделов, становятся, по сути, бессмысленными и инвестиции в науку и образование при отсутствии развитой промышленности, отраслей с возрастающей отдачей: отток квалифицированных кадров, технологий и капитала становятся неизбежными<sup>186</sup>.

---

183. Ковалевич Д.А., Щедровицкий П.Г. Конвейер инноваций. [asi.ru/conveyor-of-innovations](http://asi.ru/conveyor-of-innovations).

184. Каплински Р. Распространение положительного влияния глобализации: анализ «цепочек» приращения стоимости // Вопросы экономики. 2003. № 10. С. 4–26.

185. Осипов В.С., Смотрицкая И.И. Актуальные проблемы институциональной экономики. Теория и практика. М: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 6.

186. Там же. С. 8–9.

Следует отметить, что важнейшим трендом, определяющим приоритеты промышленной политики развитых стран в последние годы, становится так называемая новая индустриализация, или реиндустриализация.

Постепенное сворачивание промышленного сектора, наблюдавшееся в развитых странах в последние полвека, привело к заметному сокращению доли промышленности в ВВП, что сегодня оценивается как негативный факт, препятствующий стабилизации социально-экономической обстановки<sup>187</sup>.

В последнее десятилетие в западном мире пришло осознание, что «блестящие» перспективы постиндустриального общества во многом оказались мифом, а сфера услуг больше не может выступать в качестве основного фактора экономического роста, поскольку последнему необходим базис в виде материального производства, дающего на выходе материальный продукт<sup>188</sup>.

Во многом перспективы новой индустриализации в развитых странах связаны с разработкой производственных технологий нового поколения (новых производственных технологий). Проблемы и перспективы новой индустриализации в США и Европе в свете разработки новых производственных технологий рассмотрены в ряде научных трудов и экспертно-аналитических документов Европейской комиссии<sup>189</sup>.

Освоение производителями, расположенными в развитых странах, производственных технологий нового поколения, значительно снижающих роль в производственных процессах массового (неквалифицированного) труда, способно привести к снижению роли развивающихся стран на мировых рынках продукции массового производства. Одним из первых сигналов грядущих перемен является наметившаяся в последние

---

187. Новая промышленная политика России в контексте обеспечения технологической независимости / Отв. ред. Е.Б. Ленчук. СПб.: Алетейя, 2016. С. 10–11.

188. Там же.

189. *Berger S. Making in America: from Innovation to Market. Cambridge: MIT Press, 2013; Clark J. Working Regions: Reconnecting Innovation and Production in the Knowledge Economy. London: Routledge, 2013; Crespo D. et al. Towards Knowledge-Driven Industrialisation. European Competitiveness Report 2013. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.*

годы тенденция оттока капитала с рынков развивающихся стран и его возвращение в развитые страны<sup>190</sup>.

Начиная с 2011 г. процесс развития новых производственных технологий находится под пристальным вниманием Президента США, федеральных и региональных органов власти и реализуется в виде инициативы «Партнерства в области новых производственных технологий» (Advanced Manufacturing Partnership). Американская администрация и целый ряд федеральных ведомств, участвующих в этой инициативе, работают над созданием Национальной сети производственных инноваций путем формирования специализированных национальных инновационных институтов, которые должны разрабатывать и распространять новые производственные технологии по всей стране.

Национальные инновационные институты создаются в форме консорциумов, в состав которых входят университеты, промышленные компании, малый бизнес, сервисные и консалтинговые организации, региональные органы власти, которые совместно инвестируют в развитие новых производственных технологий и обеспечивают подготовку кадров в соответствующих областях. Национальные инновационные институты создаются на принципах государственно-частного партнерства: каждый институт получает из федерального бюджета финансирование в размере 70–120 млн долл. на период 5–7 лет, при этом не меньшая сумма должна быть инвестирована и частным бизнесом. В перспективе запланировано создание около 45 национальных инновационных институтов<sup>191</sup>.

Ключевым приоритетом общеевропейской промышленной политики можно считать возрождение и модернизацию промышленного сектора с ориентацией на высокотехноло-

---

190. Шувалов С.С. Современные тенденции развития системы государственных закупок для стимулирования инновационного обновления экономики // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2015. № 1. С. 74–87.

191. Новая промышленная политика России в контексте обеспечения технологической независимости / Отв. ред. Е.Б. Ленчук. СПб.: Алетейя, 2016. С. 19–20.

гичные сегменты, в которых конкурентоспособность конечного продукта будет определяться новизной и уникальностью. Особое внимание при этом уделяется развитию внутриевропейских цепочек добавленной стоимости<sup>192</sup>.

Активная промышленная политика с выделением структурных приоритетов проводится также в Японии и Южной Корее. В Китае, Бразилии и Индии формируются новые стратегии промышленного развития, предусматривающие диверсификацию на основе инноваций<sup>193</sup>.

В целом, для промышленной политики всех перечисленных стран характерно повышенное внимание к развитию сектора материального производства, выделение отраслевых (секторальных) и технологических приоритетов развития, способных генерировать синергетические эффекты, и их государственная поддержка.

Также в качестве общих черт современной промышленной политики, разрабатываемой и реализуемой как развитыми, так и быстро развивающимися странами, исследователями выделяются следующие<sup>194</sup>:

- научно-технологическая и инновационная политика становятся неотъемлемой частью промышленной политики, формируются и реализуются во взаимосвязке;
- стимулирование связей между агентами инновационного процесса путем улучшения рамочных условий, поддержки кооперационных связей, развития механизмов государственно-частного партнерства;
- выделение в числе ключевых технологических приоритетов «зеленых» и энергосберегающих технологий, новых производственных технологий;
- использование селективных государственных закупок для стимулирования инновационной деятельности компаний и распространения инноваций;

---

192. Там же. С. 24.

193. Там же. С. 25.

194. Там же. С. 27–29.

- привлечение транснациональных компаний и усиление роли национальных компаний в формировании глобальных воспроизводственных цепочек;
- постоянный мониторинг и оценка результативности программ, реализуемых в рамках промышленной политики.

Под импортозамещением в настоящей работе понимается значительное снижение (в отдельных случаях — ликвидация) зависимости страны от импорта определенной продукции путем развития внутреннего производства функционально идентичной продукции.

Следует отметить, что исследованию проблем импортозамещения посвящены работы не только российских, но и зарубежных экономистов, таких как Х. Ченери, М. Бруно, А. Страуг, Н. Картер, П. Линдерт<sup>195</sup>.

При этом системная политика импортозамещения предполагает, что полноценная импортозамещающая продукция, помимо функциональной идентичности по отношению к импортируемой продукции, в конечном итоге должна характеризоваться следующими свойствами<sup>196</sup>.

Во-первых, не уступать импортируемой продукции по соотношению цены и качества. При этом если речь идет о средствах производства или предметах длительного пользования, то под ценой в соответствии с современными экономическими подходами все чаще понимается не просто стоимость приобретения продукции, а совокупная стоимость владения (что в определенных случаях предполагает соответствующие требования к ресурсной эффективности)<sup>197</sup>.

Под качеством понимается широкий набор функциональных и качественных характеристик производимой про-

---

195. Волкодавова Е.В. Реализация стратегии импортозамещения продукции на российских промышленных предприятиях // Экономические науки. 2009. № 12 (61). С. 281–286.

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

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

дукции, в том числе таких как надежность, безопасность (для человека, для окружающей среды), эргономичность и др. Помимо этого, если речь идет о средствах производства или предметах длительного пользования, то при оценке соотношения цены и качества учитываются объем и длительность гарантийных обязательств производителя, а также качество и стоимость постгарантийного сервисного обслуживания.

Во-вторых, импортозамещающая продукция должна быть юридически чистой и иметь надежную юридическую охрану. По сути, в данном случае речь идет о том, что системный процесс полноценного импортозамещения предполагает, что импортозамещающая продукция не просто производится на территории России, а производится преимущественно на российском оборудовании и преимущественно на основе российских технологий<sup>198</sup>.

В этом плане относительно текущей ситуации в России показательны результаты проведенного в 2015 г. опроса российских промышленных предприятий, согласно которым 62% респондентов ответили, что работают на импортном оборудовании и сырье, которые не имеют российских аналогов<sup>199</sup>.

Юридическая чистота подразумевает, что технология производства и технические характеристики импортозамещающей продукции не должны нарушать существующих прав интеллектуальной собственности (в первую очередь — действующих патентов).

В целом, как показывают результаты анализа мировой практики, все разнообразие инструментов, применяемых различными государствами в рамках политики импортозамещения, в основном сводится к двум взаимосвязанным группам мер — к развитию внутреннего производства соответствующей продукции и введению ограничительных мер в отношении импорта соответствующей продукции. Таким

---

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

199. Цухло С.В. Как победить засилье импорта // Эксперт. 2015. № 12. С. 41–42.

образом, системная политика импортозамещения предполагает, с одной стороны, активную промышленную политику, с другой стороны — политику разумного протекционизма в отношении отдельных отраслей промышленности или видов (групп) продукции.

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

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

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

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

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

ментами, системами оценки и инспекции качества товаров и производственных процессов, требованиями техники безопасности, санитарными нормами, правилами упаковки и маркировки товаров, требованиями по защите окружающей среды и пр.<sup>200</sup>

По оценкам экспертов, в настоящее время нетарифные меры охватывают до 30% мировой торговли, при этом доля ТБТ в общем объеме нетарифных методов превышает половину<sup>201</sup>.

Такая привлекательность ТБТ обусловлена, прежде всего, следующими обстоятельствами:

- во-первых, в отличие от других протекционистских мер, ТБТ действительно могут способствовать прогрессу в плане защиты интересов и здоровья потребителей, охраны окружающей среды, стимулирования инновационного развития;
- во-вторых, решения о принятии ТБТ (т. е. изменении национальных стандартов, регламентов и пр.) почти всегда находятся в полной компетенции национальных правительств и оспорить их, например, в рамках ВТО, как правило, весьма проблематично<sup>202</sup>.

При этом, как показывают эмпирические исследования, эффективность ТБТ может значительно различаться по отраслям промышленности и видам продукции. В частности, введение ТБТ наиболее эффективно тогда, когда они в большей степени затрагивают ввозимые товары, нежели продукцию национального производителя. Однако установление селективных ТБТ, затрагивающих именно импорт, является нарушением норм ВТО. Тем не менее, для отдельных секторов рынка при определенных условиях де-юре неселективная мера может быть преобразована в де-факто селективную,

---

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

201. Аронов И.З. Краткий обзор мер технического регулирования в рамках политики импортозамещения // Стандарты и качество. 2015. № 1 (931). С. 28–33.

202. Там же.

если соответствующие требования будут в неявном виде учитывать национальные особенности, например технологические, климатические или географические факторы<sup>203</sup>.

Однако в тех случаях, когда обеспечить разумную селективность ТБТ не представляется возможным, непродуманное ужесточение национальных стандартов, технических регламентов и прочих требований к продукции, ее упаковке и маркировке, процессам производства может быть связано и с определенными рисками для национальной промышленности. С одной стороны, механизмы стандартизации и технического регулирования действительно могут быть эффективными в отраслях, находящихся в стабильной финансово-экономической ситуации, вынуждая национальных производителей модернизировать производство и повышать качество и безопасность производимой продукции. С другой стороны, ужесточение национальных стандартов и технических регламентов, затрагивающих функционирование депрессивных отраслей промышленности, не только не приведет автоматически к их модернизации, но во многих случаях будет способствовать разорению предприятий и зачистке соответствующих секторов рынка от национальных производителей<sup>204</sup>.

Ключевыми документами стратегического планирования в области импортозамещения можно считать утвержденные Минпромторгом России отраслевые планы мероприятий по импортозамещению в 19 гражданских отраслях промышленности (далее – Планы)<sup>205</sup>.

На практическую реализацию Планов и решение задачи импортозамещения во многом были переориентированы многие внедренные ранее меры по развитию промышленности, предусмотренные Федеральным законом от 31.12.2014 №488-ФЗ «О промышленной политике в Российской

---

203. Там же.

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

205. Приказы Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 645–663.

Федерации» и рядом государственных программ Российской Федерации.

Ключевым оператором предоставления государственных мер поддержки промышленности, в том числе в части реализации проектов по импортозамещению, стал созданный в 2014 г. Фонд развития промышленности (ФРП). ФРП реализует ряд программ, направленных на реализацию проектов импортозамещения, проектов по созданию, расширению и (или) модернизации производств.

Основными мерами государственной поддержки, предоставляемыми ФРП, являются:

- займы на льготных условиях;
- субсидирование процентной ставки по кредитам;
- субсидирование части затрат на НИОКР;
- субсидирование части затрат на разработку, испытания и организацию производства лекарственных препаратов и фармацевтических субстанций.

На содействие реализации проектов импортозамещения направлены и некоторые меры государственной поддержки, реализуемые Минобрнауки России.

Так, в рамках реализации мероприятий 1.2–1.3 федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического России на 2014–2020 годы»<sup>206</sup> в форме субсидий поддерживаются инициативные проекты прикладных научных исследований и экспериментальных разработок (ПНИЭР), имеющие конкретного потребителя результата, который принимает на себя обязательство полностью или частично обеспечить внебюджетное софинансирование проекта (не менее 20–40% общей стоимости проекта для разных типов проектов, из которых не менее 20% должно быть затрачено на ПНИЭР), а также обеспечить дальнейшее практическое использование результатов работ (коммерциализацию).

---

206. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2013 г. № 426.

В рамках реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 09 апреля 2010 г. №218 Минобрнауки России на конкурсной основе предоставляет субсидии производственным предприятиям, реализующим комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства совместно с российскими организациями высшего образования или государственными научными организациями. Субсидия выделяется производственному предприятию для финансирования НИОКТР, выполняемых для целей реализации проекта российскими организациями высшего образования или государственными научными организациями. При этом производственное предприятие обязуется направить на реализацию проекта собственные средства в объеме не менее 100% выделенной субсидии, из которых не менее 20% – на НИОКТР.

В определенной мере решению задачи импортозамещения содействуют и некоторые механизмы контрактной системы.

Если говорить об использовании возможностей контрактной системы по ограничению импорта и защите внутреннего рынка, то обращает на себя внимание, что за последние несколько лет в Российской Федерации проделана значительная работа в части создания преференций для российских производителей и установления запретов и ограничений на закупки импортной продукции ряда отраслей промышленности при наличии российских аналогов, в том числе:

- иностранным производителям запрещено быть главными исполнителями по контрактам в рамках государственного оборонного заказа<sup>207</sup>;
- установлен запрет на закупки иностранной продукции для нужд обороны и безопасности при наличии российских аналогов<sup>208</sup>;

---

207. Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

208. Постановление Правительства РФ от 14.01.2017 № 9 «Об установлении запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства».

- установлены ценовые преференции для российских производителей при государственных и муниципальных закупках<sup>209</sup>;
- установлен запрет на закупку отдельных видов иностранной продукции машиностроения для государственных и муниципальных нужд при наличии российских аналогов<sup>210</sup>;
- установлен запрет на закупку импортных товаров легкой промышленности для государственных и муниципальных нужд при наличии российских аналогов<sup>211</sup>;
- установлены ограничения на допуск отдельных видов импортных медицинских изделий при государственных и муниципальных закупках при наличии российских аналогов<sup>212</sup>;
- установлены ограничения на допуск отдельных видов импортных лекарственных препаратов при государственных и муниципальных закупках при наличии российских аналогов<sup>213</sup>;
- установлен запрет на закупку импортного программного обеспечения при наличии российских аналогов<sup>214</sup>;

- 
209. Приказ Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
210. Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 656 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
211. Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд».
212. Постановление Правительства РФ от 05.02.2015 № 102 «Об установлении ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
213. Постановление Правительства РФ от 30.11.2015 № 1289 «Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
214. Постановление Правительства РФ от 16.11.2015 № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

- установлены ограничения на допуск отдельных видов импортных пищевых продуктов при государственных и муниципальных закупках<sup>215</sup>.

Государство также оставляет за собой право устанавливать приоритет товаров российского происхождения при закупках отдельных видов юридических лиц в рамках Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» на основании норм Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». С 1 января 2017 г. вступило в силу соответствующее постановление Правительства России<sup>216</sup>, устанавливающее приоритет товаров, работ и услуг российского происхождения и ценовые преференции для участников закупок, предлагающих товары, работы и услуги российского происхождения, при закупках отдельных видов юридических лиц.

Таким образом, нормативными правовыми актами Правительства России и Минэкономразвития России приняты меры по ограничению импорта продукции в тех отраслях, где имеется собственный промышленный потенциал, особенно в рамках государственных и муниципальных государственных закупок.

Тем не менее, потенциал контрактной системы для целей импортозамещения на данный момент используется односторонне – в основном лишь с точки зрения ограничения импорта, что представляется необходимым, но не достаточным. Во многом это связано, как будет показано в гл. IV, п. 4, с недостатком эффективных инструментов стимулирования инноваций при государственных и муниципальных закупках и закупках отдельных видов юридических лиц.

---

215. Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 № 832 «Об ограничениях допуска отдельных видов пищевых продуктов, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

216. Постановление Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами».

Также, как было отмечено выше, существенной проблемой в части поддержки отечественного производителя через механизм государственных закупок можно считать наличие в Законе о контрактной системе требования об обязательности внесения участниками закупок обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта. Данная мера в значительной мере ограничивает справедливую конкуренцию на рынке государственных закупок, поскольку внесение денежных средств (получение банковской гарантии) может быть сопряжено для отдельных организаций с финансовыми и (или) процессуальными трудностями.

## **2. Области критической импортозависимости и приоритеты импортозамещения в России**

Ключевыми документами стратегического планирования в области импортозамещения можно считать утвержденные Минпромторгом России отраслевые планы мероприятий по импортозамещению в 19 гражданских отраслях промышленности (далее – Планы)<sup>217</sup>.

В значительной мере эти планы базируются на разработанном ранее и прошедшем широкое обсуждение с представителями промышленного сектора Перечне приоритетных и критических видов продукции, услуг и программного обеспечения с точки зрения импортозамещения и национальной безопасности (далее – Перечень)<sup>218</sup>.

Планы предусматривают реализацию более 2 000 мероприятий по импортозамещению (фактически – отраслевых проектов импортозамещения), Перечень – более 800 приоритетных видов продукции (продуктовых групп, технологий, программного обеспечения), имеющих критическое значение с точки зрения импортозамещения и национальной безопасности. При этом, по оценкам Минпромторга России, одна часть

---

217. Приказы Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 645–663.

218. Приложение 1 к письму Минпромторга России от 27 января 2015 г. № НГ-1134/12.

отраслевых проектов импортозамещения может быть реализована на существующей в стране научно-технологической базе за счет различных мер господдержки (финансовой, регуляторной) новых производств или расширения существующих производственных мощностей. В то же время другая, и весьма значительная, часть проектов на существующей научно-технологической базе реализована быть не может и требует выполнения научно-исследовательских и (или) опытно-конструкторских и технологических работ, соответствующего научного, и в ряде случаев кадрового, обеспечения.

Из сказанного вытекает, что объем необходимых и запланированных работ по реализации политики импортозамещения в 19 гражданских отраслях промышленности сложно переоценить, и включать он должен как оперативные, неотложные, меры, так и долгосрочные меры стратегического характера<sup>219</sup>.

Вместе с тем, не подвергая сомнению целесообразность реализации всех отраслевых проектов импортозамещения и преодоление импортозависимости по всем продуктовым (технологическим) группам, сложно не усомниться в реалистичности выполнения задачи такого масштаба, тем более в краткосрочной, или даже среднесрочной, перспективе.

В этой связи, на наш взгляд, встает задача из существующего длинного списка (longlist) приоритетов сформировать некий короткий список (shortlist) приоритетов первой очереди на основе выделения областей критической импортозависимости.

При этом при определении степени критичности импортозависимости в той или иной продуктовой или технологической области руководствоваться исключительно показателем доли импорта в конечном потреблении, как это распространено во многих отечественных источниках, не вполне корректно в силу разной значимости разных продуктов и технологий

---

219. Бендиков М.А., Ганicheв Н.А. Электронная импортозависимость и пути ее преодоления (на примере космической промышленности) // Экономический анализ: теория и практика. 2015. № 3 (402). С. 2–17.

в обеспечении национальной безопасности, роли в промежуточном и конечном потреблении. В этом плане более полным и объективным представляется подход, учитывающий указанные аспекты<sup>220</sup>.

Немаловажными критериями при ранжировании областей импортозависимости по степени критичности могут являться также абсолютный объем импорта и объем внутреннего рынка, которые, с одной стороны, говорят о том, насколько импорт в той или иной области влияет на saldo торгового баланса страны, с другой — что может дать импортозамещение в данных областях с точки зрения роста объемов промышленного производства и ВВП страны.

Для реализации такого подхода с учетом доступности соответствующей информации был применен следующий алгоритм.

На первом этапе был сформирован перечень количественных и качественных критериев оценки критичности импортозависимости по каждому из 800 продуктов из Перечня и разработана система балльной оценки критичности. На втором этапе отобранные продукты (технологии), по которым импортозависимость была оценена как критичная, были агрегированы в соответствующие продуктовые или технологические группы (области критической импортозависимости). На третьем этапе области критической импортозависимости были проранжированы с точки зрения объема внутреннего рынка.

При таком подходе объем внутреннего рынка выступает в качестве дополнительного критерия при ранжировании областей критической импортозависимости, а не основным критерием. Это объясняется тем, что полученные оценки учитывают существующие на определенный момент (в данном случае — на 2014 г.) объемы внутреннего потребления и не учитывают их динамику по мере реализации проектов импортозамещения в смежных отраслях.

---

220. Там же.

Кроме того, реализация проектов импортозамещения в смежных отраслях, в особенности тех проектов, что предполагают разработку и применение инновационных технологий, может повлиять и на межотраслевые пропорции. Данное замечание относится в первую очередь к продукции промежуточного потребления и товарам инвестиционного назначения<sup>221</sup>.

Например, реализация проектов импортозамещения в радиоэлектронике, авиастроении и металлургии в рамках существующего технологического уклада неизбежно повлечет рост потребления бериллия, титановых руд и концентратов, редкоземельных металлов, хотя на сегодняшний день объемы соответствующих рынков, как будет показано ниже, не самые внушительные.

Предложенная система балльной оценки критичности импортозависимости представлена в табл. 2.

На основе предложенной системы балльной оценки для каждой позиции из Перечня Минпромторга России был рассчитан суммарный балл и проранжированы соответствующие позиции. К областям критической импортозависимости предложено относить позиции из Перечня Минпромторга России, балльная оценка критичности импортозависимости по которым превышает средний уровень. При данном подходе к областям критической импортозависимости могут быть отнесены 248 позиций (продуктов, продуктовых групп, услуг, программного обеспечения, технологий) из Перечня Минпромторга России. Агрегация выделенных позиций в продуктовые (технологические) группы позволила сформировать перечень из 60 областей критической импортозависимости.

В качестве информационных источников для оценки объемов внутреннего рынка (объемов внутреннего потребления) по продуктовым группам, соответствующим областям критической импортозависимости, были использованы:

---

221. Суворов Н.В., Балашова Е.Е. Прогнозно-аналитические исследования межотраслевых пропорций реального сектора отечественной экономики // Проблемы прогнозирования. 2010. № 1. С. 40–62.

Таблица 2. Система балльной оценки критичности импортозависимости

Критерий оценки	Балл
1. Доля импортной продукции в потреблении:	
– более 75%	2
– 50–75%	1
– менее 50%	0
2. Наличие российских или альтернативных зарубежных производителей:	
– российские и альтернативные зарубежные производители отсутствуют	2
– имеются альтернативные зарубежные производители*	1
– имеются российские производители	0
3. Критичность для развития национальной экономики:	
– критично для развития национальной экономики	2
– критично для развития отдельных секторов национальной экономики	1
– не критично	0
4. Критичность с точки зрения Стратегии национальной безопасности** :	
– соответствие двум и более приоритетам (положениям)	2
– соответствие одному из приоритетов (положений)	1
– отсутствие соответствий	0
5. Потребность в НИОКТР (ОКТР) для реализации проектов импортозамещения:	
– наличие потребности в НИОКТР	2
– наличие потребности в ОКТР	1
– отсутствие потребности	0

\* Производители из стран, не вводивших и не заявлявших о намерении вводить антироссийские санкции; \*\* стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №537.

Источник информации: Приложение 1 к письму Минпромторга России от 27 января 2015 г. №НГ-1134/12.

- данные Федеральной таможенной службы (ФТС) об объемах импорта соответствующих продуктов (продуктовых групп) за 2014 г.<sup>222</sup>;
- оценки Минпромторга России по доле импорта в потреблении соответствующих продуктов (продуктовых групп)<sup>223</sup>.

222. Таможенная статистика внешней торговли Федеральной таможенной службы. [stat.customs.ru/арех/фрp=201:2:11854782576941:NO](http://stat.customs.ru/арех/фрp=201:2:11854782576941:NO).

223. Источник информации: Приложение 1 к письму Минпромторга России от 27 января 2015 г. № НГ-1134/12.

Такой выбор информационных источников обусловлен тем, что только в этих источниках, из числа находящихся в открытом доступе, статистические данные (база данных ФТС) и оценки (письмо Минпромторга России) представлены с необходимой степенью детализации по исследуемым продуктам и продуктовым группам.

Для корректного использования данных ФТС были разработаны таблицы соответствия продуктов (продуктовых групп), отнесенных к областям критической импортозависимости, позициям (кодам) Единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (ТН ВЭД)<sup>224</sup>.

Таким образом, исходя из оценок абсолютного объема импорта и доли импорта в потреблении, оценка объема рынка по  $i$ -му продукту (продуктовой группе) в соответствующем периоде (в данном случае – в 2014 г.) может быть получена следующим образом:

$$M_i = I_i / q_i,$$

где:  $M_i$  – искомая оценка объема рынка;  $I_i$  – объем импорта;  $q_i$  – доля импорта в потреблении.

Результаты выполненной работы представлены в Приложении 4.

### 3. Возможности контрактной системы в реализации политики импортозамещения

Говоря о возможностях контрактной системы в реализации политики импортозамещения, необходимо подчеркнуть, что системная политика импортозамещения предполагает организацию и развитие производства продукции, конкурентоспособной по соотношению цены и качества. Таким образом, импортозамещающая продукция в идеале должна

---

224. Единая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза, утверждена решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54.

быть лучше и дешевле импортных аналогов, или, по крайней мере, иметь при прочих равных условиях преимущество перед импортными аналогами хотя бы одному из параметров – цене или качеству. В противном случае при снятии ограничений на импорт потребители сразу же переключатся на импортные аналоги, не говоря уже об экспортном потенциале такой продукции. Именно поэтому многие эксперты исходят из того, что импортозамещение должно носить инновационный характер, т. е. осуществляться на основе инноваций<sup>225</sup>.

Кроме того, в соответствии с позицией Минпромторга России, хотя планы импортозамещения изначально формировались с целью организации выпуска критически важных видов продукции для внутреннего рынка, в случае успеха импортозамещение может стать первым шагом на пути выхода на зарубежные рынки. Тем самым планирование и реализация проектов импортозамещения должны учитывать не только наличие внутреннего спроса и емкость внутреннего рынка, но и экспортный потенциал выпускаемой продукции, и одним из приоритетов промышленной политики должно стать именно «инновационное импортозамещение»<sup>226</sup>.

В этой связи можно говорить о том, что возможности контрактной системы по содействию реализации политики импортозамещения тесно связаны с ее возможностями по реализации инновационной функции публичных закупок.

В то же время возможности контрактной системы и института публичных закупок сильно отличаются по отраслям и зависят как от состояния промышленного потенциала отрасли, так и от значимости государства (государствен-

---

225. Волкодавова Е.В. Реализация стратегии импортозамещения продукции на российских промышленных предприятиях // Экономические науки. 2009. № 12 (61). С. 281–286; Киселев В.Н., Шувалов С.С., Дранев Я.Н. Об оценке обеспеченности гражданских отраслей промышленности научно-технологическими заделами для реализации проектов импортозамещения // Инновации. 2016. № 9 (215). С. 33–41.

226. Мантуров Д.В., Никитин Г.С., Осьмаков В.С. Планирование импортозамещения в российской промышленности: практика российского государственного управления // Вопросы экономики. 2016. № 9. С. 40–49.

ного сектора) в качестве потребителя продукции отрасли. Понимание того, какова реальная роль публичных закупок в развитии той или иной отрасли, могло бы оказать содействие в совершенствовании механизмов промышленной политики и поддержки процессов импортозамещения и конкретных отраслевых планов и проектов.

Однако особенности организации статистического учета отечественной промышленности и публичных закупок и публикации открытых статистических данных не позволяют провести объективную оценку доли общественных закупок ни в отраслевом разрезе (ОКВЭД), ни в продуктовом разрезе (ОКПД).

Тем не менее, исходя из существующих на сегодняшний день открытых данных, представляется возможным проанализировать приоритетные для импортозамещения (в соответствии с приказами Минпромторга России) отрасли промышленности с точки зрения объемов государственных и муниципальных закупок их продукции (табл. 3).

Разумеется, полученные оценки не могут считаться полными в силу целого ряда обстоятельств. Во-первых, установление точного соответствия между позициями ОКВЭД, в котором представлены отрасли промышленности, и ОКПД, в котором представлена статистика по закупкам, не всегда возможно. Во-вторых, в представленной таблице учтены лишь данные по государственным и муниципальным закупкам (Закон № 44-ФЗ) без учета закупок отдельных видов юридических лиц (Закон № 223-ФЗ). И наконец, в условиях отсутствия достоверных открытых данных по объемам производства, импорта и потребления в соответствующих отраслях (объемам отраслевых рынков) не представляется возможным рассчитать долю государства в потреблении продукции соответствующих отраслей, т. е. оценить реальную значимость государства на соответствующих отраслевых рынках.

Представленные оценки позволяют говорить о том, что, как минимум, с точки зрения абсолютных объемов потребления государство является значимым потребителем продук-

Таблица 3. Объемы государственных и муниципальных закупок продукции некоторых отраслей промышленности, млн руб.

Отрасль промышленности	2014	2015	2016
Фармацевтическая	279 186,7	321 853,8	344 987,9
Медицинская	180 067,2	187 134,2	220 891,5
Химическая	186 685,0	145 392,0	149 953,0
Радиоэлектронная	170 516,0	132 305,0	134 505,0
Автомобильная	69 237,0	64 000,0	77 911,0
Судостроение	116 533,0	24 443,0	16 366,0
Легкая	49 056,0	43 755,0	38 862,0
Лесопромышленный комплекс	33 844,0	27 955,0	29 155,0
Энергетическое машиностроение, кабельная и электротехническая	40 756,0	15 908,0	18 004,0
Станкоинструментальная	9 302,0	10 202,0	9 958,0
Транспортное машиностроение	11 598,0	6 995,0	2 412,0
Сельскохозяйственное и лесное машиностроение	4 870,0	3 964,0	2 990,0
Черная металлургия	5 097,0	1 859,0	2 543,0
Цветная металлургия	1 851,0	308,0	523,0

Источник: расчеты по данным Единой информационной системы в сфере закупок. [www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html](http://www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html).

ции фармацевтической, медицинской, химической и радиоэлектронной отраслей промышленности. Возможно, именно эти отрасли могли бы стать пилотными при апробации новых механизмов реализации промышленной политики, учитывающих возможности национальной контрактной системы.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ

### 1. Актуализация парадигмы развития контрактной системы

#### *1.1. Новая парадигма развития контрактной системы и ее институтов*

Рассмотрение Закона № 44-ФЗ и соответствующих нормативных правовых актов позволяет говорить о том, что в настоящее время правовое регулирование системы государственных и муниципальных закупок и оценки деятельности государственных и муниципальных заказчиков носит, в основном, процедурный характер. Так, законодательством и подзаконными актами в сфере государственных и муниципальных закупок скрупулезно регулируются процедуры, предписанные государственным заказчикам. Однако при этом упускаются из виду собственно цели и задачи, а также критерии эффективности как самой контрактной системы, так и деятельности конкретных заказчиков, осуществления конкретных закупок.

По сути, единственной задачей контрактной системы в ее настоящем виде можно считать снижение коррупционных рисков и обеспечение бухгалтерской экономии бюджетных средств при осуществлении закупок. Однако, судя по количеству скандалов в этой области, регулярно просачивающихся в СМИ, существующая контрактная система и с

этой задачей справляется недостаточно успешно. При этом едва ли не единственным критерием оценки деятельности заказчика становится формальное следование предписанным процедурам.

Существующая российская парадигма развития контрактной системы предписывает государственным заказчикам оставаться, в терминологии М. Барзлея, традиционными бюрократическими организациями, а не эволюционировать в сторону современных постбюрократических организаций: если бюрократическая организация неукоснительно соблюдает установленные законом процедуры, то постбюрократическая способна менять правила при появлении новых требований к производимым ей услугам<sup>227</sup>.

Таким образом, реальная, а не декларативная, реализация инновационной функции государственных закупок и их превращение в мощный инструмент реализации промышленной политики не представляются возможными без смены парадигмы развития национальной контрактной системы, в которой ключевым критерием деятельности заказчиков станет не только формальное следование установленным процедурам, но и прежде всего — достижение через заказы и закупки конкретных целей в сфере своей ответственности.

Последнее предполагает, в частности, предоставление заказчику большей свободы действий, отказ от дотошной регламентации каждого его шага, с одновременным усилением персональной ответственности за достигнутые результаты, т. е. переориентацию на оценку по результатам. На это, в том числе, направлены рассмотренные выше реформы системы публичных закупок в Европейском союзе.

Вместе с тем, в рамках существующей системы регулирования публичных закупок реализация предложенного подхода если и возможна, то чревата определенными рисками, поскольку в настоящее время функции разработки и реали-

---

227. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // *Ars Administrandi*. 2014. № 2. С. 45–62.

зации государственной политики в сфере государственных закупок расплывлены, и не существует единого стратегического центра, выражающего консолидированные интересы государства как гаранта обеспечения общественных нужд, координирующего законотворческие инициативы и деятельность хозяйствующих субъектов в этой сфере. Все это позволяет подвергнуть сомнению способность существующей институциональной среды публичных закупок обеспечить эффективность функционирования данной системы.

Соответственно, формирование единого экономического пространства публичных закупок, разработка и реализация целенаправленной и скоординированной политики в этой сфере, необходимость организации эффективного контроля ставят вопрос о целесообразности выстраивания на федеральном уровне более централизованной модели управления публичными закупками, о создании специализированной организационной структуры, основным предметом деятельности которой должны стать разработка и реализация государственной политики в сфере публичных закупок, комплексное управление национальной контрактной системой<sup>228</sup>.

Целесообразность создания подобной структуры подтверждается опытом многих стран. Так, например, в 1974 г. конгресс США учредил Офис государственных закупок (Office of Federal Procurement Policy) в структуре Административно-бюджетного управления при Президенте США, основной задачей которого является выработка стратегических и тактических механизмов эффективной организации государственных закупок, законодательная инициатива в данной области<sup>229</sup>. В Великобритании, как отмечалось выше, аналогичные функции возложены на Агентство по делам государства (Office of Government Commerce), которое сопровождает государственные контракты на протяжении всего жизненного цикла — от планирования и размещения до

---

228. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 108–118.

229. [www.whitehouse.gov/omb/procurement](http://www.whitehouse.gov/omb/procurement).

исполнения и последующего контроля полученных результатов. Оно наделено также функциями по оценке необходимости и рисков, связанных с решением того или иного органа исполнительной власти разместить государственный заказ. Реформы, направленные на централизацию регулирования и осуществления закупок, проводятся и во Франции<sup>230</sup>.

В России ключевыми функциями специализированной организационной структуры в области контрактной системы могли бы стать:

- разработка государственной политики в сфере формирования, размещения и реализации государственных заказов, законодательная инициатива и нормативное правовое регулирование в данной сфере;
- разработка и реализация федеральной контрактной политики, законодательная инициатива и нормативное правовое регулирование в сфере федерального контрактного права;
- координация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и иных государственных заказчиков по вопросам формирования государственного заказа на текущий и перспективный периоды, по вопросам организации совместных закупок;
- разработка совместно с государственными заказчиками и экспертным сообществом требований к технико-экономическим, функциональным, экологическим и другим характеристикам закупаемой (заказываемой) продукции, условий государственных контрактов, вынуждающих участников закупок (производителей) внедрять соответствующие инновации;
- заключение и администрирование федеральных контрактов на реализацию крупных государственных заказов (свыше законодательно установленного порога);

---

230. Анчишкина О.В. Национальные контрактные системы: российское переупутье // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 2. С. 4–33.

- экспертно-аналитическая и маркетинговая деятельность, обработка и анализ статистической и иной информации в сфере государственных закупок;
- ведение реестров федеральных контрактов, надежных и недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков);
- контрольно-надзорные функции в сфере публичных закупок.

## ***1.2. Стратегические вызовы и развилки развития контрактной системы***

В числе ключевых стратегических вызовов развития контрактной системы в среднесрочной перспективе можно выделить следующие.

**Коррупционные риски.** Один из ответов на этот вызов может состоять во внедрении новых подходов к оценке деятельности заказчиков. Кроме того, ответом на данный вызов может стать расширение законодательно установленных случаев и практики централизованных и (или) совместных закупок типовой продукции. В рамках совместных закупок возникает ситуация вовлечения в организацию закупки большего числа заказчиков и возникновения большего числа групп интересов, и, таким образом, потенциальным коррупционерам становится сложнее договориться об откатах и выборе своих поставщиков.

**Сокращение доходов бюджета.** Основными ответами на данный вызов могут стать оптимизация сферы закупок через межведомственную оценку обоснованности заявленных потребностей заказчиков (такая практика уже существует в ряде регионов, включая Москву и Московскую область), централизованные и (или) совместные закупки типовой продукции массового производства (закупки больших партий позволят экономить на масштабах и снизить издержки на организацию и проведение дублирующих друг друга процедур закупок), а также развитие новых схем государственно-частного партнерства в сфере закупок.

**Снижение конкуренции на рынке публичных закупок, сокращение числа подаваемых заявок.** Ответом на данный вызов может стать упрощение участия в закупках, снижение административных и финансовых барьеров, в том числе через сокращение числа подтверждающих документов, требуемых от участников закупок (достоверность большинства сведений заказчики могут проверить самостоятельно через соответствующие государственные информационные системы), и отмену требования об обеспечении заявки и обеспечения исполнения контракта, по крайней мере — для некоторых категорий закупок и некоторых категорий участников.

**Неэффективность поддержки инноваций.** Ответами на данный вызов могут стать увеличение значимости функциональных и качественных критериев оценки заявок, ориентация не на стоимость закупки, а на совокупную стоимость владения (стоимость жизненного цикла продукта), ужесточение экологических требований к закупаемой продукции.

С учетом рассмотренных стратегических вызовов и результатов анализа зарубежного опыта в данной сфере, можно выделить следующие ключевые развилки развития контрактной системы в Российской Федерации.

*Развилка 1 — расширение сферы регулируемых закупок или ограничение сферы регулируемых закупок*

Основным риском расширения сферы регулируемых закупок, т.е. следования европейской модели, можно считать риск того, что издержки регулирования и контроля в конечном итоге могут превысить положительные эффекты регулирования.

Основным риском ограничения сферы регулируемых закупок, т.е. следования североамериканской модели, можно считать риск того, что в российских условиях предприятия государственного сектора и инфраструктурные монополии без соответствующего государственного регулирования не будут мотивированы на эффективность закупок.

В настоящий же момент по масштабам регулирования закупок Россия тяготеет к европейской модели — сфера регу-

лирования включает закупки предприятий с государственным участием и инфраструктурных монополий.

При этом, в отличие от Европейского союза, в России регулирование закупок предприятий с государственным участием (Закон №223-ФЗ) является более рамочным, нежели регулирование государственных и муниципальных закупок (Закон №44-ФЗ). В ЕС, как было показано выше, предусмотрено единое регулирование закупок государственных и муниципальных органов власти и учреждений и любых предприятий государственного сектора и специальное (более рамочное) регулирование — для предприятий инфраструктурных секторов. Данное обстоятельство также заставляет задаться вопросом, если в целом российский тренд на масштабы регулирования закупок перекликается с европейским, что в целом адекватно, учитывая сопоставимость если не масштабов, то роли государственного сектора в социально-экономическом развитии России и ЕС, не будет ли логичнее закупки всех институциональных единиц государственного сектора перевести под единое регулирование (Закон №44-ФЗ).

Кроме того, в настоящее время в России сложилась уникальная ситуация, когда одна и та же организация в одних случаях должна осуществлять закупки по Закону №44-ФЗ, а в других — по Закону №223-ФЗ. Таким образом, действующее законодательство провоцирует у многих организаций государственного сектора раздвоение личности, повышает нагрузку на контрактные службы организаций (особенно с учетом того, что оба закона о закупках постоянно изменяются) и усиливает коррупционные риски.

Сложившуюся в связи с этим ситуацию можно считать неприемлемой, и в данной сфере необходимо четкое разграничение по принципу «один заказчик — один закон».

*Развилка 2 — ориентация регулирования на регламентацию процедур или ориентация регулирования на оценку деятельности заказчиков по результатам*

Основным риском первого пути можно считать риск того, что даже добросовестное следование всем предписанным про-

цедурам не гарантирует выбора наилучшего поставщика и высокую эффективность закупки, что мы и имеем в настоящее время.

Основным риском второго пути можно считать сложности формулирования требований к результатам и показателям результативности, которые, с одной стороны, были бы объективны, с другой стороны, учитывали бы специфику деятельности заказчика и специфику конкретной закупки.

*Развилка 3 — сохранение на федеральном уровне децентрализованной системы закупок или централизация федеральных закупок*

Как показывает мировая практика, имеет право на существование и та, и другая модель. Например, в США большинство стандартных закупок для нужд всех гражданских федеральных ведомств осуществляет Администрация общих служб (General Service Administration), директивы ЕС предусматривают возможность централизованных закупок на национальном уровне стран-участниц, а в ряде стран система закупок децентрализована. В России в ряде регионов (например, в Москве) система закупок также полностью или частично централизована, а на федеральном уровне — нет. Один из плюсов централизованной системы — экономия на масштабах (большие партии) и снижение числа объектов контроля (теоретически — снижение масштабов коррупции).

Основными рисками сохранения на федеральном уровне децентрализованной системы закупок можно считать сохранение огромного числа самостоятельных заказчиков, высокие издержки контроля за ними, отсутствие экономии на масштабах.

С другой стороны, централизация федеральных закупок потребует создания и содержания новой структуры, что может спровоцировать рост бюрократии, а издержки содержания новой структуры могут превысить положительные эффекты ее функционирования.

*Развилка 4 — ориентация системы закупок на экономию бюджетных средств или переориентация на подход Better Value for Money*

Основными рисками первого пути можно считать имеющую во многих случаях фиктивность экономии бюджетных средств (сейчас она рассчитывается как разница между начальной (максимальной) ценой контракта (НМЦК) и фактической ценой контракта, при том, что зачастую, несмотря на обязанность заказчика по ее обоснованию, НМЦК намеренно завышается для последующих отчетов об экономии), а также то, что установка на экономию может реализовываться в ущерб качеству закупаемой продукции и достижению социально-экономических эффектов.

Основным риском второго пути можно считать то, что хотя понятие Better Value for Money широко используется на Западе, и даже употребляется в законодательстве ряда стран, конкретных рекомендаций по расчету этой величины пока нет, и это может стать причиной разночтений и злоупотреблений.

### ***1.3. Развитие подходов к оценке эффективности контрактной системы***

С точки зрения теории конструирования и оценки государственной политики, прежде всего — экономической, отдельного внимания заслуживают исследования признанного гуру в этой области Ч. Линдблома. Разработанная им теория локальных приращений (инкрементализма) ставит под сомнение реальность при разработке государственной политики в той или иной области возможность заранее все спланировать и спрогнозировать.

Любые социальные преобразования, согласно Линдблomu, можно совершить лишь постепенно, выполняя определенные последовательные шаги в политике. По мнению Линдблома, именно градуализм — это один из эффективнейших способов создания демократического государства. Убежденность в философии поступательности и постепенности в политике и в обществе в целом для Линдблома означает выбор совершенно определенного способа достижения политических целей — инкрементализма. Подобный способ представляет

собой работу и планирование небольшими шагами, ведущими, однако, к большим изменениям и преобразованиям. Экстенсивное планирование отвергается Линдбломом, так как при этом государственные действия могут быть недостаточно выверенными и продуманными, не будет возможности тщательного измерения последствий. При маленьких изменениях, но неуклонно возрастающих, можно не только достичь ощутимого прогресса, но и рассчитать все возможные последствия, видеть перспективу. Ч. Линдблом развил и теоретизировал инкрементализм, обосновав, что данный способ осуществления политических изменений представляет собой нечто среднее между моделью рационального действия и ограниченным рационализмом. Последние, по мнению Линдблома, неэффективны в достижении глобальных преобразований в политике, в отличие от инкрементализма.

Процесс создания политики для Линдблома – это постоянная проверка осуществляемых политических действий на их жизнеспособность в долгосрочной перспективе<sup>231</sup>. Когда человек последовательно совершает небольшие действия, ведущие к поставленной цели, он действует свободно, как бы прислушиваясь к интуиции. Линдблом убежден, что такой способ действовать является естественным не только для человека, но и для общественных, экономических и политических систем. Возникающие на очередном шаге деятельности проблемы достаточно невелики, чтобы с ними можно было свободно справиться и преодолеть до следующего шага. Более того, при экстенсивном планировании и резком преобразовании, замечает Линдблом, невозможно остановиться и что-то исправить. Запущенный в этом случае процесс уже не контролируем до самого завершения. При поступательном развитии и изменении каждый следующий шаг выбирается согласно его адекватности ситуации, т. е. может быть изменен, дополнен или вовсе заменен на еще не запланированные действия. Это также позволит обращать внимание не только на

---

231. Кузьмина Т.В. Чарльз Эдвард Линдблом. М.: Ай Пи Эр Медиа. 2008. С. 7.

большие проблемы, но и проблемы среднего уровня и микро-трудности. В первую очередь это важно для урегулирования социальных проблем в обществе. Кроме того, Линдблом уверен, что в результате политическая стратегия полностью разумно контролируется и приводит к ожидаемым последствиям и необходимым преобразованиям.

Таким образом, инкрементализм по Линдблomu – это методология планирования, в которой большие преобразования и улучшения достигаются поступательно, лежат в рамках нормы и чаще всего успешны. Линдблом называет это мастерством доводить дело до конца. Соответствующий термин он вводит в 1959 г. в своей книге «Наука доводить дело до конца» и одноименной статье<sup>232</sup>.

В целом, согласно данной концепции, при поступательном развитии и изменении каждый следующий шаг выбирается согласно его адекватности ситуации, т. е. может быть изменен, дополнен или заменен на еще не запланированные действия. То есть, например, применительно к практике государственного управления и регулирования, если какие-то показатели стратегии или программы не достигаются, то это далеко не всегда результат плохой работы ответственного ведомства (чиновника): возможно, эти цели в принципе недостижимы (ошибки планирования) или недостижимы предусмотренными средствами. А чтобы это выявить, нужны мониторинг, экспертиза и обратная связь.

Исходя из положений рассмотренной концепции, можно говорить о том, что наилучший выбор того или иного пути развития контрактной системы на стратегических развилках, описанных в пункте 1.3, не может быть заранее обоснован на долгосрочную перспективу без внедрения, апробации, мониторинга и оценки соответствующих пилотных проектов на уровне отдельных федеральных ведомств и отдельных субъектов Российской Федерации. То же справедливо и примени-

---

232. Lindblom Ch.E. The Science of “Muddling Through” // Public Administration Review. 1959. Vol. 19. No. 2. P. 79–88.

тельно к выбору наилучших подходов и критериев оценки контрактной системы в целом и ее сегментов, отдельных заказов и заказчиков.

В этой связи стоит отметить, что идеи Линдблома нашли широкое применение в практике разработки, мониторинга и оценки федеральных программ в США. В частности, в отличие от России, где эффективность программ оценивается по проценту выполнения частотола показателей, в США разработаны и успешно применяются на практике специальные методики мониторинга, оценки и анализа эффективности, а также корректировки (оптимизации) федеральных программ, во многом базирующиеся на идеях инкрементализма<sup>233</sup>.

Более того, во время первого президентского срока Б. Обамы Административно-бюджетное управление при Президенте США пошло дальше по пути сокращения числа количественных индикаторов деятельности федеральных ведомств и реализации федеральных программ — ведомствам было поручено выделить ограниченное число высокоприоритетных целей и разработать количественные индикаторы их достижения с привлечением общественности<sup>234</sup>.

Аналогичные преобразования можно наблюдать и в других странах.

Так, в Канаде доминировавший с раннего периода внедрения концепции нового государственного менеджмента принцип 3E (Economy, Efficiency, Effectiveness), то есть триединства экономичности, эффективности и результативности, с начала 2000-х гг. был заменен на принцип 3D (Diagnosis, Design, Development), то есть диагностика, проектирование и развитие. В Нидерландах, во многом наподобие США, оценка программ включает оценку непосредственных

---

233. Шувалов С.С. Оценка эффективности федеральных целевых программ: опыт США // Проблемы информационной экономики: Сборник научных трудов / Под ред. Р.М. Нижегородца. М.: Книжный дом «Либроком», 2008. С. 151–168.

234. Mark K., Pfeiffer J.R. Monitoring and Evaluation in the United States Government: An Overview // ECD Working Paper Series. 2011. No. 26. P. 29–30.

и конечных результатов, а также оценку структуры и процесса имплементации программ<sup>235</sup>.

С учетом изложенного выше, можно предложить следующий трехуровневый подход к оценке эффективности контрактной системы.

Первый уровень (микроуровень) — эффективность конкретного заказа (проекта) — получение результата, максимально соответствующего сформулированным ожиданиям (требованиям) заказчика при наименьших расходах бюджета.

Второй уровень (мезоуровень) — эффективность закупочной деятельности конкретного заказчика с точки зрения целей и задач государственного управления и реализации закрепленных за ним функций и полномочий с учетом существующих финансовых, технологических, институциональных и других ограничений.

Третий уровень (макроуровень) — эффективность контрактной системы с точки зрения целей и задач государственного управления и реализации социально-экономической политики и макроэкономическая эффективность контрактной системы, оцениваемая через мультипликативные эффекты, генерируемые публичными закупками в национальной экономике.

При этом, как было подчеркнуто выше, заранее разработать полную и адекватную систему соответствующих показателей и индикаторов вряд ли возможно и целесообразно, более правильным направлением представляется постепенное, итеративное, формирование такой системы по результатам реализации пилотных проектов.

---

235. Кравчук И.В. Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. Выпуск №42. С. 176–191.

## 2. Контрактная система — перспективный драйвер инновационного развития

Целевое состояние контрактной системы в части стимулирования инноваций можно описать следующим образом.

Система публичных закупок встроена в общую систему инструментов инновационной политики и оказывает стимулирующее влияние на развитие инновационной активности в России, предъявляя платежеспособный спрос как на реализованные инновации, предлагаемые российскими производителями на рынке (*on the shelf innovation*), так и на разработку инновационных решений для удовлетворения специфических потребностей конкретных публичных заказчиков (*off the shelf innovation*).

Разработана новая объективная система критериев оценки деятельности органов исполнительной власти, учреждений, организаций государственного сектора и их руководителей, стимулирующая повышение эффективности их функционирования, в том числе через закупку экономически выгодных инновационных решений.

Правовое регулирование системы публичных закупок ориентировано преимущественно на объективную оценку результатов закупочной деятельности, а не на дотошную регламентацию процессов. Оценка результатов закупочной деятельности основана на разумном сочетании измеряемых показателей и оценок независимых экспертов.

Внедрена система поощрений и наказаний по результатам оценки деятельности органов исполнительной власти, учреждений, организаций государственного сектора и их руководителей, включая закупочную деятельность.

Государственные и муниципальные заказчики, организации государственного сектора, функционирующие в инфраструктурных отраслях и (или) занимающиеся производством и предоставлением публичных благ, заинтересованы в закупке готовых инновационных решений и стимулировании разработок в области инновационных решений, нацелен-

ных на повышение качества, безопасности и эффективности публичных благ, государственных услуг, удовлетворенности конечных потребителей.

Организации государственного сектора, функционирующие в промышленности, заинтересованы в закупке готовых инновационных решений и стимулировании разработок в области инновационных решений, нацеленных на повышение экономической эффективности своей деятельности, снижение издержек, повышение конкурентоспособности производимой продукции.

В систему публичных закупок внедрен комплекс мер экономического и директивного характера, стимулирующих закупку инноваций. С одной стороны, расширяется свобода заказчика и упрощается процедурная регламентация его закупочной деятельности, с другой стороны, ужесточается ответственность за результаты. Внедрены и регулярно ужесточаются требования к энергоэффективности и экологичности закупаемых товаров.

Повышена привлекательность участия в публичных закупках для широкого круга экономических агентов, существующих и потенциальных производителей инновационной продукции за счет радикального снижения административных и финансовых барьеров, в первую очередь отмены требования о внесении обеспечения заявки и исполнения контракта для отдельных категорий экономических агентов, радикального снижения требований к комплекту документов в составе заявки. В результате обеспечена здоровая конкуренция предложений по соотношению цены и качества, добросовестный заказчик имеет возможность выбора.

Достижение целевого состояния контрактной системы в части использования инновационного потенциала публичных закупок, как показывает анализ и обобщение зарубежного опыта (см. Приложение 3), теоретически возможно различными путями.

Выполненный обзор позволяет сделать вывод о том, что какого-либо единого набора мер и механизмов стимулиро-

вания инноваций в системе закупок в мировой практике не существует, и в каждой стране этот набор индивидуален, не считая стран внутри ЕС<sup>236</sup>.

Более того, как было отмечено выше, с определенной долей условности можно даже говорить о различии парадигм стимулирования инноваций в различных системах закупок.

Так, если в ЕС наблюдается тенденция к смягчению регулирования и повышению его гибкости, предоставлению большей свободы заказчикам в составлении спецификаций, выборе способов закупки и весовой значимости критериев оценки предложений участников закупки, то в США и Китае, напротив, преобладают директивные меры, вынуждающие заказчиков приобретать инновационные товары, работы и услуги, обладающие специальными маркировками или включенные в специальные каталоги.

При этом, если в ЕС в основе принципа стимулирования инноваций преобладает закупка инициативных инноваций, предлагаемых рынком, то в США и Китае государство само задает приоритеты инновационной деятельности потенциальных участников закупки.

Таким образом, учитывая разнообразие существующих в мире механизмов стимулирования инноваций в системе закупок, России предстоит сделать выбор относительно того, какие конкретные и практически применимые меры в этой сфере необходимо внедрять, и этот выбор во многом будет определяться общей стратегией развития контрактной системы.

Исходя из изложенного, среди ключевых стратегических альтернатив можно выделить следующие.

Альтернатива 1 — предоставление большей свободы публичным заказчикам, исходя из предпосылки об их заинтересованности в инновациях (европейский вариант) или

---

236. С января 2016 г. закупочное законодательство стран — участниц ЕС в процедурной части приведено в полное соответствие директивам Европейской комиссии, поэтому предусмотренные общеевропейскими директивами меры и механизмы стимулирования инноваций имплементированы и в национальные правовые системы стран ЕС.

расширение директивных механизмов, вынуждающих заказчиков приобретать инновации (американско-китайский вариант).

В современных российских условиях, учитывая масштабы коррупции в сфере публичных закупок и недостаточную заинтересованность и квалификацию публичных заказчиков, предпочтительным представляется второй, директивный, вариант. Однако его эффективное применение требует высокой квалификации законодателей (регуляторов), привлечение экспертного сообщества на этапе разработки соответствующих каталогов, перечней, ограничений (проблема поиска и привлечения релевантных экспертов, оплаты их работы) и их регулярной актуализации.

Этот вариант исходит из принципа презумпции виновности заказчика и может негативно сказаться на свободе выбора добросовестных заказчиков. Кроме того, директивно разработанные каталоги, перечни и ограничения могут оставить за бортом не предусмотренные ими инициативные инновации, предлагаемые рынком, закрыв последним путь в сегмент публичных закупок. Нельзя исключить и риски недобросовестного лоббирования при разработке соответствующих каталогов, перечней и ограничений.

Чрезмерное расширение свободы заказчиков неминуемо приведет к увеличению случаев закупок золотых унитазов и аналогичной «инновационной» продукции за деньги налогоплательщиков.

Таким образом, наиболее обоснованным представляется смешанный вариант – с одной стороны, разработка и внедрение каталогов, перечней и ограничений, обязательных для учета заказчиками, с другой стороны, расширение свободы заказчиков путем упрощения процедурной регламентации при одновременном усилении ответственности за достижение результатов.

Альтернатива 2 – ориентация на закупку инициативных инноваций, предлагаемых рынком (европейский вариант), или установление государством приоритетов инновационной

деятельности потенциальных участников закупки (американско-китайский вариант).

Данная альтернатива тесно связана с первой. Директивное установление приоритетов связано с проблемами квалификации государственных служащих, организации экспертизы и рисками лоббирования, невозможностью учета неожиданных инноваций, внезапно предлагаемых участниками рынка. Данные обстоятельства говорят в пользу первого пути.

Однако, как показывает практика, в том числе практика деятельности Роснано, Фонда развития промышленности и некоторых других институтов развития, во многих отраслях промышленности и технологических направлениях достойные инновационные инициативы бизнеса отсутствуют<sup>237</sup>. В этой связи целенаправленная государственная политика в соответствующих отраслях промышленности и технологических направлениях, ориентированных на публичный спрос, по планированию и поддержке разработки инновационных решений (особенно в рамках импортозамещения) представляется безальтернативной.

Таким образом, и в данном случае обоснованным представляется смешанный вариант — ориентация на инициативные инновации там, где они есть, и директивное планирование инноваций там, где инициативы бизнеса отсутствуют.

Альтернатива 3 — сохранение нормы о разработке и публикации планов закупки инновационной продукции или отказ от нее.

Выше было обосновано, что, по ряду причин, эта мера неэффективна и ее сохранение в нынешнем виде бессмысленно.

Более целесообразным представляется требование о разработке и публикации планов перспективных потребностей в продуктах и технологиях, увязанных с программами развития соответствующих организаций (органов исполнительной вла-

---

237. Мантуров Д., Никитин Г., Осмаков В. Планирование импортозамещения в российской промышленности: практика российского государственного управления // Вопросы экономики. 2016. № 9. С. 40–49.

сти, организаций государственного сектора) и планируемыми (ожидаемыми) изменениями стандартов, технических регламентов, регламентов оказания государственных услуг и пр.

Альтернатива 4 – сохранение квот на закупки инновационной продукции или отказ от них.

В гл. III, п. 4 было обосновано, что по ряду причин эта мера неэффективна и ее сохранение бессмысленно.

В целом, как было показано выше, в мировой практике накоплен значительный опыт стимулирования инноваций через систему публичных закупок. Многие из используемых за рубежом конкретных механизмов такого стимулирования могут быть адаптированы и использованы в нашей стране. И в данном случае снова следует подчеркнуть, что наиболее обоснованным вариантом выбора тех или иных механизмов может и должна стать их локальная апробация в пилотных проектах.

### 3. Ключевые направления реформ

С учетом существующего уровня развития контрактной системы в Российской Федерации и институционального поля государственного управления и хозяйственной деятельности, ключевые направления реформирования контрактной системы, направленные на реализацию ее инновационной функции, ее интеграцию с институтами и механизмами промышленной политики и содействие решению задач импортозамещения, целесообразно разделить на две группы по срокам их реализации.

Первая группа реформ – требующие локальных изменений законодательной и нормативной правовой базы и в целом осуществимые в рамках существующего институционального поля. Данный пакет реформ может быть реализован в среднесрочной перспективе (в период до 2025 г.)

Вторая группа реформ – требующие более серьезных изменений законодательной и нормативной правовой базы публичных закупок и организации системы государственного управления и регулирования. Данный пакет реформ, при

условии успешной реализации первого, может быть реализован в долгосрочной перспективе (в период до 2035 г.).

В числе ключевых направлений реформ на среднесрочную перспективу предлагается выделить следующие:

- отказ от планов и квот по закупке инновационной продукции. Внедрение практики разработки и публикации заказчиками планов перспективных потребностей в продуктах и технологиях, увязанных с программами развития соответствующих организаций (органов исполнительной власти, организаций государственного сектора) и планируемыми (ожидаемыми) изменениями стандартов, технических регламентов, регламентов оказания государственных услуг;
- разработка единой системы критериев отнесения продукции к инновационной для целей публичных закупок с возможностью их уточнения с учетом специфики деятельности органа исполнительной власти, специфики отрасли промышленности, в которой функционирует промышленная организация;
- облегчение доступа в сегмент публичных закупок за счет снижения требований к комплектности заявки (отказа от требований к приложению различных справок и подтверждающих документов, которые могут быть получены заказчиком из государственных информационных систем) и отказа от требования о внесении обеспечения заявки и исполнения контракта отдельными категориями участников закупок;
- введение обязательности использования заказчиком критерия «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» при оценке и сопоставлении заявок (предложений) на поставку (разработку и поставку) товара при любом способе закупки, за исключением аукциона и запроса котировок, и установление значимости данного критерия в диапазоне от 30 до 50%;

- введение обязательности использования заказчиком критерия «квалификация участников закупки» при оценке и сопоставлении заявок (предложений) на выполнение работ, оказание услуг при любом способе закупки, за исключением аукциона и запроса котировок, и установление значимости данного критерия в диапазоне от 30 до 50%;
- регулярное (не реже одного раза в четыре года) ужесточение требований к экологичности и энергоэффективности товаров (работ, услуг, технологий) как непосредственно приобретаемых публичными заказчиками, так и используемых при производстве товаров, выполнении работ, оказании услуг в интересах публичных заказчиков;
- законодательное и нормативно-методическое оформление функционирования и актуализации Реестра инновационных продуктов, технологий и услуг, рекомендованных к использованию в Российской Федерации<sup>238</sup> (далее также – Реестр внутренних инноваций). Введение обязательности использования данных Реестра внутренних инноваций при формировании документации о закупке. Разработка системы предпочтений при публичных закупках для поставщиков продуктов, технологий и услуг, включенных в Реестр внутренних инноваций;
- смягчение ограничений на использование заказчиками процедуры запроса предложений как наиболее релевантной для поиска инновационных предложений, имеющих на рынке (*on the shelf innovation*);
- введение процедуры конкурентных переговоров как наиболее релевантной для разработки инновационных решений, отвечающих специфическим требованиям конкретного заказчика (*off the shelf innovation*);

---

238. [innoprod.startbase.ru](http://innoprod.startbase.ru).

- формирование каталога приоритетной продукции промежуточного и конечного потребления публичных заказчиков, которая должна быть разработана в среднесрочной перспективе (до 2025 г.), учитывающего отраслевые планы мероприятий по импортозамещению, программы инновационного развития компаний с государственным участием, стратегии и программы развития других публичных заказчиков. Разработка механизмов поддержки разработчиков такой продукции. Включение разработанной продукции при ее соответствии заданным требованиям в Реестр внутренних инноваций;
- разработка системы преференций для производителей конкурентоспособной инновационной продукции, являвшихся в последние пять лет участниками соответствующих мероприятий, в том числе являвшихся индустриальными партнерами в рамках мероприятий 1.2–1.3 федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы», получателями субсидий в рамках Постановления Российской Федерации от 9 апреля 2010 года № 218;
- разработка механизмов долгосрочных контрактов и гарантированных закупок, иных преференций для поставщиков, осуществивших за последние пять лет определенный объем инвестиций в создание или модернизацию производств, в том числе не являющихся участниками специальных инвестиционных контрактов;
- введение требования об обязательности размещения заказа на поставку (разработку и поставку) товара при начальной (максимальной) цене контракта, превышающей определенный порог, путем двухэтапного конкурса. Введение требования об обязательности проведения между завершением первого этапа и началом

второго этапа общественного и (или) экспертного обсуждения. Разработка механизмов, предотвращающих необоснованное дробление лотов для ухода от двухэтапного конкурса, и установление ответственности за дробление.

Организации, относящиеся к сфере регулирования Закона №223-ФЗ, являются преимущественно производственными или инфраструктурными, поэтому высокая доля закупок таких компаний у единственного источника зачастую обусловлена сложившимися технологическими и логистическими цепочками и является объективной экономической необходимостью, а не признаком коррупционных схем. Вместе с тем, значительная часть закупаемой продукции не характеризуется требованиями к технологической совместимости и должна закупаться в конкурентной среде. В этой связи целесообразна разработка Перечня товаров, работ, услуг, закупка которых у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) запрещена.

Многие организации, относящиеся к сфере регулирования Закона №223-ФЗ, как было отмечено выше, являются производственными организациями, и к тому же — коммерческими организациями. Именно поэтому инновационная деятельность и инновационное развитие таких организаций некорректно сводить только к закупкам инновационных товаров, работ и услуг. Более уместным выглядит в данной ситуации переход к концепции «закупки инноваций»: учитывая, что многие из рассматриваемых компаний сами занимаются производственной деятельностью, для их инновационного развития зачастую более важна не закупка инновационных товаров, работ и услуг, а приобретение прав на объекты интеллектуальной собственности (в частности приобретение патентов, лицензий) и приобретение инновационных бизнесов или долей в них. При этом стимулирование таких организаций к приобретению прав на объекты интеллектуальной собственности как в рамках лицензионных договоров, так и в рамках договоров об отчуждении прав, может

иметь системное значение: как показывают исследования, в России обладателями самых емких патентных портфелей выступают индивидуальные заявители и небольшие региональные университеты, практически не имеющие реальных возможностей их коммерциализации (на их долю приходится более 75% всех патентов российских резидентов)<sup>239</sup>. Стимулирование приобретения прав на такие объекты интеллектуальной собственности юридическими лицами в рамках Закона №223-ФЗ позволит уменьшить навес неиспользуемой интеллектуальной собственности.

Исходя из сказанного, представляется целесообразным внедрение нового подхода к стимулированию, регламентации и оценке инновационных закупок производственных организаций, относящихся к сфере регулирования Закона №223-ФЗ, занимающихся коммерческой деятельностью, включив в них как закупки инновационных товаров, работ, услуг, так и приобретение прав на объекты интеллектуальной собственности и приобретение инновационных бизнесов (долей в инновационных бизнесах).

Ключевые механизмы реализации предложенных реформ на среднесрочную перспективу представлены в Приложении 5.

В числе ключевых направлений реформ на долгосрочную перспективу предлагается выделить следующие:

- разработка законодательных и нормативно-методических основ перехода от оценки закупочной деятельности публичных заказчиков с точки зрения следования предписанным регламентам к оценке по результатам. Разработка системы критериев оценки результатов закупочной деятельности, учитывающей, в том числе, инновационные аспекты. Система оценки закупочной деятельности должна состоять из двух частей. Первая часть — инвариантная, универсальная и единая для всех публичных заказчиков. Вторая часть — вариатив-

---

239. Куракова Н.Г., Зинов В.Г., Цветкова А.А. Анализ структуры патентообладателей России и проблема выделения ведущих научно-исследовательских организаций // Инновации. 2016. № 04 (210). С. 17–25.

ная, учитывающая организационно-правовую форму, сферу деятельности и другие аспекты деятельности публичного заказчика. Разработка системы стимулов, мотивирующих заказчиков на повышение эффективности закупочной деятельности. Разработка эффективной системы поощрений и наказаний публичных заказчиков за результаты закупочной деятельности;

- переход к оценке ценовой составляющей заявок (предложений) участников закупок преимущественно на основе критерия «стоимость жизненного цикла» («совокупная стоимость владения»), более полно и объективно отражающего совокупные, краткосрочные и долгосрочные, затраты заказчика при выборе той или иной альтернативы. Разработка нормативно-методических основ расчета стоимости жизненного цикла (совокупной стоимости владения) для целей публичных закупок;
- переход преимущественно к заключению контрактов жизненного цикла при закупках сложного оборудования, аппаратно-программных комплексов, программного обеспечения (заказах на их разработку и поставку), снижающих операционные издержки публичных заказчиков и мотивирующих поставщиков (исполнителей, подрядчиков) на качественное исполнение обязательств;
- формирование правовой базы и развитие практики «доконкурентных заказов на инновации», включающих заказы на выполнение прикладных исследований и разработок, разработку решения, прототипа, ограниченной партии опытных образцов товара (услуги) для разработки инновационных решений, отвечающих специфическим потребностям конкретных заказчиков;
- формирование правовой базы и развитие практики создания инновационных партнерств для разработки, производства и поставки инновационного продукта в рамках единого контракта.

Ключевыми рисками реализации предлагаемых реформ могут явиться коррупционные риски и иные виды недобросовестного поведения публичных заказчиков.

Основными механизмами нивелирования подобных рисков являются прозрачность правовой базы, не допускающая двойственного толкования правовых норм, механизмы независимой экспертизы.

Прозрачность правовой базы означает разработку, широкую экспертную и общественную оценку и апробацию системы критериев и показателей в сфере публичных закупок, в том числе критериев:

- отнесения продукции к инновационной для целей публичных закупок;
- характеризующих качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- характеризующих квалификацию участников закупки;
- оценки результатов закупочной деятельности публичных заказчиков.

Система критериев должна состоять из двух частей. Первая часть – инвариантная, универсальная и единая для всех публичных заказчиков. Вторая часть – вариативная, учитывающая организационно-правовую форму, сферу деятельности и другие аспекты деятельности публичного заказчика.

Независимая экспертиза должна сплошным образом охватывать все публичные закупки с начальной (максимальной) ценой контракта, превышающей установленный потолок, и выборочно – другие публичные закупки, и включать экспертизу:

- закупочной документации;
- заявок (предложений) участников закупки;
- результатов исполнения контракта.

В состав экспертных групп, в зависимости от особенностей закупки, могут быть включены отраслевые эксперты, маркетологи, представители научного сообщества, патентоведы, специалисты в области права.

Заказчиком экспертизы выступает сам публичный заказчик, в закупочной деятельности которого за последние 5 лет не было выявлено нарушений, в противном случае — специализированная организационная структура в сфере публичных закупок.

Для эффективной реализации данной идеи должны быть разработаны механизмы выбора оператора экспертизы, формирования экспертных групп, требования к квалификации и репутации экспертных организаций и индивидуальных экспертов, регламент проведения экспертизы.

Риски недостаточной квалификации государственных служащих, в том числе занимающихся нормотворчеством и контрольно-надзорной деятельностью в сфере публичных закупок.

Данные риски могут быть нивелированы за счет развития системы дополнительного профессионального образования в сфере публичных закупок и развитием механизмов независимой экспертизы. Любые правовые инициативы в данной сфере должны проходить предварительное открытое экспертное обсуждение.

Программы дополнительного профессионального образования в сфере публичных закупок должны включать как общий модуль, единый для всех обучающихся, так и специальный модуль, отражающий отраслевую (ведомственную) специфику закупок, поскольку, к примеру, закупки в медицинской сфере и в строительстве определенно имеют свои особенности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современной смешанной экономике контрактная система является одним из основополагающих механизмов государственного управления и регулирования, направленным не только на эффективное обеспечение текущих общественных потребностей, но и на содействие достижению стратегических целей социально-экономического развития. Более того, в экономиках с масштабным государственным сектором, к которым можно отнести и российскую экономику, и значимость, и возможности контрактной системы как механизма государственного регулирования существенно возрастают.

В данном контексте обращают на себя внимание современные концепции и лучшие практики использования возможностей контрактной системы в качестве инструмента активной промышленной политики, реализации инновационной функции контрактной системы. На сегодняшний день существуют и теоретические объяснения, и эмпирические подтверждения того, что при соответствующем качестве институционального поля спрос государственных органов и организаций государственного сектора на товары, работы и услуги, реализуемый через систему публичных закупок в рамках национальной контрактной системы, может

являться, и во многих случаях является, важным драйвером инновационного развития национальной промышленности.

Следует отметить, что и в России за последние несколько лет проведена значительная работа по формированию отдельных составляющих контрактной системы, цивилизованной среды публичных закупок, их правового, технологического и информационного обеспечения. Однако, по результатам выполненного анализа, приходится констатировать, что на сегодняшний день правовое обеспечение публичных закупок и правоприменительная практика в этой области в нашей стране в недостаточной степени способствуют их эффективному использованию в качестве механизма государственного регулирования.

Среди основных проблем современной системы публичных закупок в России можно выделить несовершенство правовой базы в части предусмотренных способов закупок и регламентации оснований для их выбора, а также заложенные правовыми нормами возможности для ограничения справедливой конкуренции на формально законных основаниях. Помимо прочего, конкуренция при государственных и муниципальных закупках ограничивается сложностью предусмотренных комплектов документов на участие в закупке, необходимостью предоставления избыточного количества различных подтверждающих документов, реальная потребность в которых не всегда очевидна в силу наличия соответствующих сведений в государственных информационных системах, необходимостью внесения обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта. Данные факторы приводят, в том числе, к утрате интереса добросовестных хозяйствующих субъектов к участию в публичных закупках и, как следствие, дальнейшему снижению эффективной конкуренции. Среднее число подаваемых заявок на участие в закупочных процедурах в последние годы снижается.

Важной проблемой российской контрактной системы остается преимущественная ориентация законодательной и нормативной правовой базы на скрупулезную и излишне

дотошную регламентацию процедур закупок и действий заказчиков, а не на стимулирование достижения последними определенных результатов и их оценку. Зачастую неэффективность деятельности заказчиков маскируется формальным соблюдением правил, системный учет нефинансовых, в том числе имущественных, результатов исполнения контрактов и их оценка отсутствуют. В пользу недостаточной эффективности применяемых закупочных процедур свидетельствует и значительный процент ежегодно расторгаемых контрактов.

Выполненный анализ практических мер, применяемых в ведущих мировых экономиках для стимулирования инновационного развития национальной промышленности через систему публичных закупок, позволяет сделать вывод о том, что специфика применяемых мер в значительной степени зависит от общего институционального поля государственного управления и хозяйственной деятельности. Более того, с определенной долей условности можно говорить даже о различии парадигм стимулирования инноваций в различных системах закупок. Так, если в Европейском союзе наблюдается тенденция к смягчению регулирования и повышению его гибкости, предоставлению большей свободы заказчикам в составлении спецификаций, выборе способов закупки и весовой значимости критериев оценки предложений участников закупки, то в США и Китае, напротив, преобладают директивные меры, вынуждающие заказчиков приобретать инновационные товары, работы и услуги, обладающие специальными маркировками или включенные в специальные каталоги. При этом, если в Европейском союзе в основе принципа стимулирования инноваций преобладает закупка инициативных инноваций, предлагаемых рынком, то в США и Китае государство, по сути, само задает приоритеты инновационной деятельности потенциальных участников закупки.

Тем не менее, можно выделить и общие черты, а также общие тенденции развития национальных контрактных систем, ориентированных на стимулирование инноваций, в числе которых внедрение в систему публичных закупок

мер, направленных на практическую реализацию концепций «закупок для устойчивого развития» и «зеленых закупок», ужесточение экологических требований к закупаемой продукции и требований к ее энергоэффективности, расширение практики закупок путем запроса предложений, расширение практики оценки предложений участников закупок исходя из критерия стоимости жизненного цикла продукции.

Что же касается России, то приходится констатировать, что существующая в нашей стране система публичных закупок, несмотря на провозглашенную установку на стимулирование инноваций, справляется с этой задачей недостаточно эффективно. Большинство из предусмотренных в российской системе публичных закупок механизмов стимулирования инноваций не приносят желаемого эффекта, поскольку не учитывают ни лучшие зарубежные практики, ни российские реалии.

В целом же приходится признать, что на сегодняшний день в нашей стране в сфере публичных закупок преобладают лозунги о неких абстрактных инновациях вместо конкретных мер по их стимулированию, включая ужесточение требований к ресурсоэффективности, экологичности и безопасности закупаемой продукции. В частности, так и не разработаны и не внедрены перечни инновационных продуктов и технологий, рекомендованных для закупок, хотя подобная мера была предусмотрена Стратегией 2020 и используется в США и Китае. Не разработаны и не внедрены и перечни устаревших (энергорасточительных, опасных, экологически вредных и др.) продуктов и технологий, запрещенных для закупок, хотя и эта мера была предусмотрена Стратегией 2020.

Говоря о роли контрактной системы в реализации промышленной политики, необходимо отметить, что в России за последние годы в систему публичных закупок имплементированы правовые нормы, ориентированные на защиту внутреннего рынка и создание преимуществ для отечественных производителей. В то же время приходится констатировать сохраняющийся в системе публичных закупок дефицит

эффективных механизмов, направленных на стимулирование развития внутреннего производства конкурентоспособной инновационной продукции в отраслях промышленности, в той или иной степени ориентированных на спрос государственных органов и организаций государственного сектора.

Предложенные в монографии направления реформирования контрактной системы и меры по их реализации направлены на оптимизацию транзакционных издержек контрактной системы, снижение коррупционных рисков в системе публичных закупок, обеспечение справедливой конкуренции, в том числе посредством устранения надуманных административных и финансовых барьеров для добросовестных участников закупок, переориентацию целей деятельности участников контрактной системы с приоритета следования процедурам на приоритет достижения социально-экономических результатов. Практическая реализация сформулированных в работе предложений будет способствовать усилению роли и повышению эффективности контрактной системы в качестве механизма регулирования российской экономики.

## Приложение 1

Особенности терминологии и некоторые аспекты регулирования закупок в международной практике

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
<b>1. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)</b>			
Публичные (общественные) закупки (public procurement) – приобретение товаров, работ и услуг правительствами и государственными предприятиями.	1. Государственные органы. 2. Государственные предприятия**.	Government at a Glance 2015, Paris, OECD Publishing, 2015. P. 136.	–
<b>2. ООН (ЮНСИТРАЛ)</b>			
Публичные (общественные) закупки (public procurement) – закупки государственных ведомств (органов), учреждений, организаций и их подразделений.	1. Государственные ведомства (органы), учреждения, организации и их подразделения. 2. Другие организации и предприятия (категории организаций и предприятий), определенные национальным законодательством.	Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2011).	–
<b>3. Всемирная торговая организация (ВТО)</b>			
Правительственные (государственные) закупки (government procurement) – закупки органов власти и некоторых других структур по согласованному перечню.	1. Национальные органы власти <sup>а)</sup> . 2. Органы власти других уровней <sup>б)</sup> . 3. Другие структуры <sup>в)</sup> , б).	Agreement on Government Procurement (GPA 1994); Revised Agreement on Government Procurement 30 March 2012 (GPA/113).	а) по перечню, согласованному с каждой конкретной страной; б) к закупкам «других структур» применим принцип <i>mutatis mutandis</i> , т.е. применение общих требований с соответствующими изменениями.

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
<p>Публичные (общественные) закупки (public procurement) — закупки властей любого уровня и юридических лиц, регулируемых публичным правом.</p>	<p><b>4. Европейский союз (наднациональное регулирование)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Национальные, региональные и местные органы власти (самоуправления).</li> <li>2. Юридические лица, регулируемые публичным правом.</li> <li>3. Ассоциации органов власти (самоуправления).</li> <li>4. Ассоциации юридических лиц, регулируемых публичным правом.</li> </ol>	<p>Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement.</p>	<p>Юридические лица, регулируемые публичным правом — юридические лица, основанные для конкретных целей и в общих интересах, не носящих коммерческого или индустриального характера и которые при этом:          — или финансируются преимущественно органами власти (самоуправления) любого уровня или такими же юридическими лицами,          — или являются объектом управленческого надзора органов власти (самоуправления) или таких же юридических лиц;          — или в составе административного, управленческого или наблюдательного совета такого юридического лица более половины членов назначены органами власти (самоуправления) любого уровня или такими же юридическими лицами.</p>

Продолжение табл.

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
<p>Закупки структур, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения, энергетики, транспортных и почтовых услуг (procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors).</p>	<p>Структуры:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Части любого уровня и юридические лица, регулируемые публичным правом.</li> <li>2. Публичные предприятия.</li> <li>3. Другие структуры, осуществляющие деятельность в сфере: <ul style="list-style-type: none"> <li>• газо- и теплоснабжения;</li> <li>• производства и поставки электроэнергии;</li> <li>• водоснабжения и водоотведения;</li> <li>• транспортных услуг;</li> <li>• эксплуатации портов и аэропортов;</li> <li>• почтовых услуг;</li> <li>• добычи нефти и газа и разведки или добычи угля или других твердых топлив.</li> </ul> </li> </ol>	<p>Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.</p>	<p>Публичные предприятия – любые предприятия, на деятельность которых органы власти любого уровня могут прямо или опосредованно оказывать доминирующее влияние посредством владения, финансового участия или нормотворчества.</p>

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
<p>Публичные (общественные) закупки (public procurement) — приобретение товаров, работ, услуг контрактными структурами на основании публичного контракта.</p>	<p><b>5. Великобритания</b></p> <p>Контрактные структуры:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Национальные, региональные и местные органы власти (самоуправления).</li> <li>2. Юридические лица, регулируемые публичным правом.</li> <li>3. Ассоциации органов власти (самоуправления).</li> <li>4. Ассоциации юридических лиц, регулируемых публичным правом.</li> </ol>	<p>The Public Contracts Regulations 2015 No 102.</p>	<p>Юридические лица, регулируемые публичным правом — юридические лица, основанные для конкретных целей и в общих интересах, не носящих коммерческого или индустриального характера и которые при этом:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— или финансируются преимущественно органами власти (самоуправления) любого уровня или такими же юридическими лицами,</li> <li>— или являются объектом управленческого надзора органов власти (самоуправления) или таких же юридических лиц;</li> <li>— или в составе административного, управленческого или наблюдательного совета такого юридического лица более половины членов назначены органами власти (самоуправления) любого уровня или такими же юридическими лицами.</li> </ul>

Продолжение табл.

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
<p>Закупки инфраструктурных структур (utilities procurement) – закупки товаров, работ, услуг конкретными структурами, публичными предприятиями и другими структурами при условии, что покупаемые товары, работы, услуги предназначены для достижения целей в одной из соответствующих сфер деятельности.</p>	<p>1. Контрактные структуры (национальные, региональные и местные органы власти (самоуправления); юридические лица, регулируемые публичным правом; ассоциации органов власти (самоуправления); ассоциации юридических лиц, регулируемых публичным правом.</p> <p>2. Публичные предприятия.</p> <p>3. Другие структуры.</p> <p>Сферы деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• газо- и теплоснабжение;</li> <li>• производство и поставка электроэнергии;</li> <li>• водоснабжение и водоотведение;</li> <li>• транспортные услуги;</li> <li>• эксплуатация портов и аэропортов;</li> <li>• почтовые услуги;</li> <li>• добыча нефти и газа и разведка или добыча угля или других твердых топлив.</li> </ul>	The Utilities Contracts Regulations 2016 No. 274.	Публичные предприятия – любые предприятия, на деятельности которых органы власти любого уровня могут прямо или опосредованно оказывать доминирующее влияние посредством владения, финансового участия или нормотворчества.

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
<p>Публичные (общественные) закупки (public procurement) — приобретение на основании публичного контракта товаров, работ, услуг контрактными структурами, независимо от того, предназначены ли закупаемые товары, работы, услуги для публичных целей.</p>	<p>6. Ирландия</p> <p>Контрактные структуры:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Национальные, региональные и местные органы власти (самоуправления).</li> <li>2. Структуры, регулируемые публичным правом.</li> <li>3. Ассоциации органов власти (самоуправления), указанных в п. 1.</li> <li>4. Ассоциации структур, указанных в п. 2.</li> </ol>	<p>Statutory Instrument No. 284 of 2016.</p>	<p>Структуры, регулируемые публичным правом — структуры, имеющие следующие характеристики:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— основаны для достижения конкретных целей в общих интересах, не носящих коммерческого или индустриального характера;</li> <li>— являются юридическими лицами;</li> <li>— обладают какой либо из следующих характеристик:</li> <li>— финансируются преимущественно национальными, региональными или местными органами власти или другими регулируемыми структурами;</li> <li>— являются объектом управленческого надзора со стороны указанных органов или структур;</li> <li>— имеют административный, управленческий или наблюдательный совет, более половины членов которого назначены указанными органами или структурами.</li> </ul>

Продолжение табл.

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
<p>Закупки инфраструктурных предприятий (procurement by utility undertakings) – индивидуальные или совместные закупки товаров, работ, услуг контрактными структурами на основании контракта.</p>	<p>Контрактные структуры:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Контрактные структуры в определении для публичных закупок (см. выше) и публичные предприятия, занятые указанными видами деятельности.</li> <li>2. Другие структуры, занятые указанными видами деятельности, и являющиеся монополиями.</li> </ol> <p>Виды деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• газ и отопление;</li> <li>• электроэнергия;</li> <li>• водоснабжение и водоотведение;</li> <li>• транспортные услуги;</li> <li>• порты и аэропорты;</li> <li>• почтовые услуги;</li> <li>• добыча нефти и газа и разведка или добыча угля или других твердых топлив.</li> </ul>	Statutory Instrument No. 286 of 2016.	Публичное предприятие – такое предприятие, на деятельность которого контрактные структуры в определении для публичных закупок могут прямо или опосредованно оказывать доминирующее влияние посредством владения, финансового участия или нормотворчества.
<b>7. Швеция</b>			
<p>Публичные (общественные) закупки (public procurement) – действия, предпринимаемые контрактами структурами с целью заключения контракта или рамочного соглашения относительно товаров, работ или услуг.</p>	<p>Контрактные структуры:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Органы законодательной и исполнительной власти (самоуправления) всех уровней.</li> <li>2. Юридические лица, регулируемые публичным правом, включая муниципальные и государственные компании.</li> <li>3. Ассоциации органов власти.</li> <li>4. Ассоциации юридических лиц, регулируемых публичным правом.</li> </ol>	Public Procurement Act (2007:1091 – LOU).	–

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
<p>Правительственные (государственные) закупки (government procurement, government purchasing)</p>	<p>Центральные органы исполнительной власти.</p>	<p>Ordinance on Coordination of Government Purchasing (1998:796).</p>	<p>Более узкое понятие по сравнению с «публичными закупками». В отдельных случаях в целях применения закона в это понятие включаются закупки органов власти других уровней и публичных предприятий.</p>
<p>Закупки в секторе коммунальных услуг (procurement within the utilities sectors).</p>	<p>Структуры, осуществляющие деятельность в сфере: водоснабжения и водоснабжения, энергетики, транспортных и почтовых услуг.</p>	<p>Act on Procurement within the Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors (2007:1092 – LUF).</p>	<p>—</p>
<p><b>8. Польза</b></p>			
<p>Публичные (общественные) закупки (public procurement) — закупки на основании публичных контрактов.</p>	<p>Публичные контракты — контракты, заключаемые:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) структурами, относящимися к сектору публичных финансов;</li> <li>2) государственными организациями структурами, не являющимися юридическими лицами;</li> <li>3) юридическими лицами, основанными для конкретных целей и в общих интересах, не носителями коммерческого или промышленного характера и при этом структуры, указанные в пп. 1–2, отдельно или совместно, непосредственно или опосредованно через другие структуры:</li> <ul style="list-style-type: none"> <li>• или финансируются более чем на 50%;</li> <li>• или имеют более половины их акций (долей),</li> </ul> </ol>	<p>Public Procurement Law (Act of 29 January 2004); Secondary Legislation – Regulations of the Prime Minister (распоряжения премьер-министра).</p>	<p>Инфраструктурные виды деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• разведка или добыча газа, нефти или ее производных, угля и других твердых топлив;</li> <li>• управление аэропортами, морскими и речными портами и предоставление их услуг перевозчикам;</li> <li>• создание сетей для оказания публичных услуг по производству, передаче и распределению электроэнергии, газа или тепла, или поставок электроэнергии, газа или тепла таким сетям, или управление такими сетями;</li> <li>• создание сетей для оказания публичных услуг по производству и распределению питьевой воды, или поставок питьевой воды таким сетям, или управление такими сетями;</li> </ul>

Продолжение табл.

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• или контролируют их правление,</li> <li>• или имеют право назначать более половины членов их наблюдательного совета или правления;</li> <li>4) ассоциациями структур, указанных в пп. 1 и 2 или 3;</li> <li>5) структурами, осуществляющими инфраструктурные виды деятельности, если они являются монополиями или если структуры, указанные в пп. 1–4 отдельно или совместно, непосредственно или опосредованно через другие структуры:</li> <li>• или финансируют их более чем на 50%;</li> <li>• или имеют более половины их акций (долей);</li> <li>• или имеют более половины голосов по акциям (долям);</li> <li>• или контролируют их правление,</li> <li>• или имеют право назначать более половины членов их наблюдательного совета или правления;</li> <li>6) иными структурами, при одновременном выполнении следующих условий: <ul style="list-style-type: none"> <li>• более половины стоимости контракта финансируется из публичных фондов или структурами, указанными в пп. 1–4;</li> <li>• цена контракта равна или превышает порог, установленный распоряжением премьер-министра,</li> </ul> </li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• управление транспортными средствами;</li> <li>• почтовые услуги.</li> </ul>

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• предмет контракта – работы в области сухопутной и морской инженерии, строительства больниц, спортивных досугов и рекреационных центров, строительства зданий для школ, университетов, административных зданий, или услуги, связанные с такими работами;</li> <li>7) структурами, с которыми были заключены концессионные договоры, если заключение контракта связано с реализацией концессионного договора.</li> </ul>		
<b>9. Финляндия</b>			
Публичные (общественные) закупки (public procurement) – закупки властей любого уровня и юридических лиц, регулируемых публичным правом.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Национальные, региональные и местные органы власти (самоуправления).</li> <li>2. Юридические лица, регулируемые публичным правом.</li> <li>3. Ассоциации органов власти (самоуправления).</li> <li>4. Ассоциации юридических лиц, регулируемых публичным правом.</li> </ol>	The Act on Public Contracts 348/2007.	Юридические лица, регулируемые публичным правом – юридические лица, основанные для конкретных целей и в общих интересах, не носящих коммерческого или индустриального характера и которые при этом: – или финансируются преимущественно органами власти (самоуправления) любого уровня или таковыми же юридическими лицами, – или являются объектом управленческого надзора органов власти (самоуправления) или таких же юридических лиц; – или в составе административного, управленческого или наблюдательного совета такого юридического лица более половины членов назначены органами власти (самоуправления) любого уровня или таковыми же юридическими лицами.

Продолжение табл.

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
Закупки структур, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения, энергетики, транспортных и почтовых услуг (procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors).	<p>Структуры:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Власти любого уровня и юридические лица, регулируемые публичным правом.</li> <li>2. Публичные предприятия.</li> <li>3. Другие структуры, осуществляющие деятельность в сфере: <ul style="list-style-type: none"> <li>• производства и поставки электроэнергии;</li> <li>• водоснабжения и водоотведения;</li> <li>• транспортных услуг;</li> <li>• почтовых услуг.</li> </ul> </li> </ol>	The Act on Public Contracts by Contracting Authorities in Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors 349/2007.	Публичные предприятия – любые предприятия, на деятельность которых органы власти любого уровня могут прямо или опосредованно оказывать доминирующее влияние посредством владения, финансового участия или нормотворчества.
<b>10. США</b>			
Федеральные закупки (federal acquisition) – приобретение федеральными органами исполнительной власти товаров или услуг (включая строительство) на основании контракта, путем покупки или лизинга, независимо от того, имеются ли данные товары и услуги в наличии или должны быть созданы, разработаны, продемонстрированы и протестированы.	Федеральные органы исполнительной власти и федеральные корпорации.	Federal Acquisition Regulation (FAR); Supplementary Regulations (Agency Acquisition Regulations).	Supplementary Regulations – регулирующие документы федеральных ведомств, уточняющие или дополняющие FAR.

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
<b>11. Австралия</b>			
<p>В понятие «закупки» (procurement) включаются закупки «соответствующих структур» для собственных нужд, а также по поручению других релевантных структур или в интересах третьей стороны.</p>	<p>«Соответствующие структуры»:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Некорпоративные структуры – структуры, не являющиеся юридическими лицами, юридически и финансово не отделенные от государства (органы исполнительной власти и парламентские структуры).</li> <li>2. Корпоративные структуры – юридические лица, которые юридически и финансово, отделены от государства (юридические лица, образованные на основании специального закона, а также другие юридические лица, включенные в специальный перечень, установленный РГРА Rule 2014).</li> </ol>	<p>Commonwealth Procurement Rules 2014 (CPRs 2014); Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 (PGPA Act 2013); Public Governance, Performance and Accountability Rule 2014 (PGPA Rule 2014).</p>	–
<b>12. Китай</b>			
<p>Правительственные (государственные) закупки (government procurement) – закупочная деятельность, осуществляемая за счет бюджетных средств государственными ведомствами, учреждениями и публичными организациями всех уровней.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Государственные ведомства.</li> <li>2. Государственные учреждения.</li> <li>3. Публичные организации.</li> </ol>	<p>The Government Procurement Law of the People's Republic of China (2002); Law of the People's Republic of China on Bid Invitation and Bidding (1999).</p>	–

Окончание табл.

Термин	Объект регулирования	Источник*	Примечание
<b>13. Канада</b>			
Правительственные (government procurement) закупки (government procurement) – закупки контрактных структур на основании государственного контракта.	Контрактные структуры: 1. Федеральные органы исполнительной власти (по списку). 2. Структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти (по списку). 3. Государственные корпорации (по списку).	Government Contracts Regulations SOR/87-402; Financial Administration Act R.S.C., 1985, с. F-11.	–
<b>14. Израиль</b>			
Правительственные (government procurement) закупки (government procurement) – закупки публичных структур, за исключением оборонных, по результатам тендера.	Публичные структуры: 1. Государственные органы. 2. Государственные корпорации. 3. Религиозные советы. 4. Фонды медицинского страхования. 5. Учреждения высшего образования.	Mandatory Tenders Law, 5752-1992; Mandatory Tenders Regulations, 5753-1993.	Государственная корпорация – государственная компания, филиал государственной компании или корпорация, образованная на основе специального закона.

\* Оригинальные англоязычные версии документов или их официальные переводы на английский язык.

\*\* Согласно определению ОЭСР государственным предприятием (state-owned enterprise, SOE) признается любое юридическое лицо (корпоративная структура), в котором государство реализует право собственности, в том числе акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, партнерства с ограниченной ответственностью.

## Приложение 2

### Масштабы регулирования закупок в отдельных странах и объединениях

Страна (объединение) и наименование предмета регулирования	Субъекты, закупки которых нормативно регулируются				
	Национальные (федеральные, центральные) органы власти	Органы власти других уровней	Структуры, регулируемые публичным правом (некоммерческий сектор)	Публичные (государственные) предприятия (коммерческий сектор)	Предприятия инфраструктурных (коммунальных) секторов
Европейский союз (публичные закупки)	да	да	да	да	да*
Великобритания (публичные закупки)	да	да	да	да	да*
Ирландия (публичные закупки)	да	да	да	да	да*
Швеция (публичные закупки)	да	да	да	да	да*
Польша (публичные закупки)	да	да	да	да	да**
Финляндия (публичные закупки)	да	да	да	да	да*
США (федеральные закупки)	да	нет	нет	да	нет
Австралия (закупки)	да	да	да	да	нет
Китай (государственные закупки)	да	да	да	да	нет
Канада (государственные закупки)	да	нет	нет	да	нет
Израиль (государственные закупки)	да	да	да	да	нет

\* Специальное регулирование; \*\* общее регулирование *mutatis mutandis*.

## Приложение 3

Обзор зарубежных правовых норм, направленных на стимулирование инноваций в системе публичных закупок

Мера (механизм)	Цель	Источник	Примечание
<b>1. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ</b>			
Предварительные информационные сообщения (prior information notice)	Заблаговременное информирование участников рынка о предстоящей закупке и ее особенностях, чтобы они могли наилучшим образом подготовиться и сделать наилучшие предложения. Может предоставлять как предварительным консультациям с участниками рынка (см. ниже), так и непосредственно тендеру.	Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement (публичные закупки). Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (закупки в инфраструктурных секторах).	В отличие от планов и планов-графиков, публикуемых заказчиками в России, в ЕС предварительные информационные сообщения о той или иной предстоящей закупке публикуются по желанию заказчиков, но их содержание регламентировано более объемно.
Предварительные консультации с участниками рынка (preliminary market consultation)	Уточнение потребностей и спецификаций с учетом реальных возможностей рынка и более качественная подготовка тендерной документации; заблаговременное информирование экономических операторов о планах и спецификациях закупок.	Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement (публичные закупки). Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (закупки в инфраструктурных секторах).	Применяется в тех случаях, когда заказчик не имеет достаточной информации о существующих на рынке инновационных предложениях, для того чтобы эффективно сформулировать потребности и спецификации.

Мера (механизм)	Цель	Источник	Примечание
<p>Инновационные партнерства (innovation partnership)</p>	<p>Создание инновационных партнерств применяется в тех случаях, когда потребности заказчика в инновационных продуктах не могут быть удовлетворены путем приобретения имеющихся на рынке продуктов и технологий, и при этом весь цикл работ от исследований и разработок до поставки необходимой партии готового продукта целесообразно выполнить в рамках единого контракта, обеспечив таким образом необходимую кооперацию ряда исследователей и промышленных структур.</p>	<p>Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement (публичные закупки). Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (закупки в инфраструктурных секторах).</p>	<p>Долгосрочное инновационное партнерство и соответствующий контракт должны быть структурированы по стадиям, целям и партнерам, особенности которых дополнительно регулируются соответствующей директивой.</p>
<p>Некоммерческие (доконкурентные) закупки (pre-commercial procurement, PCP)</p>	<p>Доконкурентные закупки применяются в тех случаях, когда потребности заказчика в инновационных продуктах не могут быть удовлетворены путем приобретения имеющихся на рынке продуктов и технологий, но заказчик не считает целесообразным создание инновационного партнерства.</p>	<p>Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe. The European Commission Communication of 14 December 2007 (публичные закупки). Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (закупки в инфраструктурных секторах).</p>	<p>Доконкурентные закупки включают закупку услуг по исследованиям и разработкам, включая создание прототипа и первой тестовой партии продукта. Они также могут включать закупку ограниченной партии прототипов или тестовой партии продукта, но не коммерческой партии.</p>

Продолжение табл.

<b>Мера (механизм)</b>	<b>Цель</b>	<b>Источник</b>	<b>Примечание</b>
Конкурентная процедура с переговорами (competitive procedure with negotiation)	Конкурентная процедура с переговорами применяется для закупки товаров, работ, услуг, включающих элемент доработки, дизайна или инновационности, или другие черты, которые делают выбор победителя и заключение контракта без предварительных переговоров нецелесообразными.	Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement (публичные закупки).	В отличие от процедуры конкурентного диалога (см. ниже) при проведении конкурентной процедуры с переговорами минимальные спецификации закупки и критерии выбора победителя устанавливаются заказчиком заранее и обсуждению в ходе самой процедуры не подлежат. Переговорная процедура может состоять из нескольких раундов.
Переговорная процедура с предварительным открытым приглашением (negotiated procedure with prior call for competition)	Переговорная процедура с предварительным открытым приглашением применяется для закупки товаров, работ, услуг, включающих элемент доработки, дизайна или инновационности, или другие черты, которые делают выбор победителя и заключение контракта без предварительных переговоров нецелесообразными.	Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (закупки в инфраструктурных секторах).	На первом этапе заказчиком публикуется открытое и общедоступное приглашение к участию в переговорной процедуре с указанием критериев допуска участников и минимальных требований к закупке, не подлежащих обсуждению в ходе переговорной процедуры (в отдельном отворенных случаях приглашение может быть направлено ограниченному кругу экономических операторов). На втором этапе происходит собственно переговорная процедура.

Мера (механизм)	Цель	Источник	Примечание
Конкурентный диалог (competitive dialogue)	Конкурентный диалог применяется для закупок товаров, работ, услуг в тех ситуациях, когда по причине масштабов, сложности или инновационности проектов заказчик не может самостоятельно сформулировать спецификации на основе существующих стандартов до начала закупочной процедуры.	Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement (публичные закупки). Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (закупки в инфраструктурных секторах).	При процедуре конкурентного диалога выпускается сообщение о заинтересованности с общим описанием потребностей заказчика и критериями отбора экономических операторов. С отобранными операторами ведется диалог, в ходе которого уточняются спецификации и критерии выбора победителя, оптимизируются предложения операторов. Процедура диалога может состоять из нескольких раундов.
Основной критерий оценки заявок — наилучшее соотношение цены и качества (the best price-quality ratio)	Цель применения критерия — выбор наилучшего во всех смыслах предложения. Качество предложения включает качественные, экологические и социальные аспекты и оценивается на основе следующих критериев: <ul style="list-style-type: none"> <li>• качество, включая сравнительные технические преимущества, эстетические и функциональные характеристики, общедоступность и дизайн для конечных пользователей, социальные, экологические и инновационные характеристики;</li> <li>• организация, квалификация и опыт персонала, заявляемого для исполнения контракта, если качество персонала может иметь значимое влияние на исполнение контракта;</li> <li>• послепродажный сервис и техническая поддержка, условия доставки, включая дату поставки, период поставки, процесс доставки, период установки и наладки.</li> </ul>	Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement (публичные закупки). Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (закупки в инфраструктурных секторах).	Возможны три варианта учета цены в параметрах: <ul style="list-style-type: none"> <li>• фиксированная цена, установленная заказчиком (предложения конкурруют только по качественным характеристикам, которые экономические операторы могут предложить в рамках данной цены);</li> <li>• предложения экономических операторов содержат и предлагаемые ими цены, и качественные характеристики, выбирается предложение с наилучшим соотношением цены и качества;</li> <li>• учитывается не цена контракта, а стоимость жизненного цикла (life-cycle costing) — см. ниже.</li> </ul> Весовые соотношения ценовых и неценовых критериев оценки определяются заказчиками самостоятельно и включаются в состав закупочной документации.

Продолжение табл.

<b>Мера (механизм)</b>	<b>Цель</b>	<b>Источник</b>	<b>Примечание</b>
Учет стоимости жизненного цикла (life-cycle costing) при оценке и сравнении предложений	Более полный учет потенциальных издержек и выгод заказчика; расщепка пути для инновационных продуктов, более дорогих в закупке, но более экономичных в потреблении.	Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement (публичные закупки). Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (закупки в инфраструктурных секторах).	<p>При расчете стоимости жизненного цикла учитываются:</p> <p>(1) издержки, которые понесет заказчик или другие конечные потребители, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• издержки, связанные с приобретением;</li> <li>• расходы, связанные с использованием, в том числе потребление энергии и других ресурсов;</li> <li>• расходы на техническое обслуживание;</li> <li>• расходы на сбор, переработку и утилизацию;</li> </ul> <p>(2) издержки, определяемые экологическими эффектами использования продукта (работы, услуги) в течение жизненного цикла при условии, что их денежная оценка может быть определена и верифицирована; эти издержки могут определяться выбросами парниковых газов и других загрязнителей окружающей среды, а также иные расходы, необходимые для смягчения вреда окружающей среде.</p>

Мера (механизм)	Цель	Источник	Примечание
<p>Рассмотрение альтернативных вариантов (variants) в рамках любых тендерных процедур</p>	<p>Стимулирование подачи инновационных предложений, не в полной мере соответствующих изначально установленным заказчиком спецификациям, но способных не менее эффективно удовлетворить соответствующие потребности. В этом случае заказчик делит все требования на две части: минимальные, которым должны соответствовать все предложения, включая альтернативные варианты, и дополнительные.</p>	<p>Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement (публичные закупки). Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (закупки в инфраструктурных секторах).</p>	<p>Рассмотрение альтернативных вариантов допускается только в том случае, если заказчик отразил возможность их подачи в тендерной документации и предварительном информационном сообщении, если оно было. Для снижения рисков недобросовестной конкуренции, манипуляций и коррупции применение этой меры связано с выполнением заказчиком ряда условий.</p>
<b>2. США</b>			
<p>Требования «закупки для устойчивого развития» (sustainable acquisition) при заказах на поставку товаров</p>	<p>Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций.</p>	<p>FAR Subpart 23.1.</p>	<p>Каждое федеральное ведомство должно гарантировать, что 95% новых контрактов на поставку товаров, предусматривают закупку товаров, имеющихся преимущественно перед закупающимися ранее как минимум по одному признаку:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• энергоэффективность<sup>а)</sup>;</li> <li>• водозоэффективность;</li> <li>• биоразлагаемость;</li> <li>• пониженная токсичность<sup>б)</sup>;</li> <li>• дружелюбность к озоновому слою;</li> <li>• производство на основе вторичного сырья.</li> </ul>

Продолжение табл.

Мера (механизм)	Цель	Источник	Примечание
Требования «закупки для устойчивого развития» (sustainable acquisition) при заказах на оказание услуг	Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций.	FAR Subpart 23.1.	<p>Каждое федеральное ведомство должно гарантировать, что 95% новых контрактов на оказание услуг предусматривают использование товаров, имеющих преимущество перед закупавшимися ранее как минимум по одному признаку:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• энергоэффективность;</li> <li>• водоэффективность;</li> <li>• биоразлагаемость;</li> <li>• пониженная токсичность;</li> <li>• дружелюбность к озоновому слою;</li> <li>• производство на основе вторичного сырья.</li> </ul> <p>Использование товаров означает:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• поставку товаров Правительству во время исполнения контракта;</li> <li>• приобретение товаров подрядчиком для использования в процессе оказания услуг на объектах, контролируемых Правительством;</li> <li>• приобретение подрядчиком товаров для использования Правительством.</li> </ul>
Дополнительные требования к энергоэффективности, водоэффективности и использованию возобновляемых источников энергии при заключении федеральных контрактов (energy and water efficiency and renewable energy)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Приобретение энерго- и водо-эффективных инновационных товаров и услуг и товаров, использующих технологии возобновляемой энергетики.</li> <li>2. Внедрение энергоэффективных технологий на федеральных объектах без специальных федеральных инвестиций.</li> </ol>	FAR Subpart 23.2.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Товары из специального перечня закупаются только в том случае, если маркированы специальным знаком ENERGY STAR ® или одобрены в рамках FEMP <sup>в)</sup>;</li> <li>2. Заключение энергосберегающих результативных контрактов (ESPC) <sup>г)</sup> на обслуживание федеральных объектов и на поставки энергии для федеральных объектов.</li> </ol>

Продолжение табл.

Мера (механизм)	Цель	Источник	Примечание
<p>Дополнительные требования к использованию вторичного сырья при производстве закупаемой продукции и биоразлагаемости закупаемых продуктов (use of recovered materials and biobased products)</p>	<p>Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций.</p>	<p>FAR Subpart 23.4.</p>	<p>Если цена единицы закупаемого товара или агрегированная стоимость закупки соответствующих товаров или их функциональных эквивалентов из определенного перечня в течение одного г. превышает 10 тыс. долл., то все ведомства обязаны закупать только продукты, одобренные Агентством по защите окружающей среды (EPA) или Министерством сельского хозяйства (USDA).</p>
<p>Дополнительные требования к экологичности закупаемой радиоэлектронной продукции и офисной техники и связанных с этим услуг (contracting for environmentally preferable products and services)</p>	<p>Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций.</p>	<p>FAR Subpart 23.7.</p>	<p>При закупке радиоэлектронной продукции и офисной техники и связанных с этим услуг ведомства обязаны закупать только продукты, которые маркированы специальным знаком EPEAT®, соответствуют стандарту IEEE<sup>A)</sup> или требованиям Агентства по защите окружающей среды (EPA).</p>
<p>Дополнительные требования к закупкам продукции, содержащей или произведенной на основе или с применением веществ, разрушающих озоновый слой, и (или) перфторуглеродородов (ozone-depleting substances and hydrofluorocarbons)</p>	<p>Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций.</p>	<p>FAR Subpart 23.8.</p>	<p>При подготовке к закупке и установлению спецификации заказчик обязан:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• учитывать требования Закона о чистом воздухе (Clean Air Act);</li> <li>• закупать наименее вредные из доступных альтернативных продуктов, в том числе из специальных перечней Агентства по защите окружающей среды (EPA).</li> </ul>

Продолжение табл.

Мера (механизм)	Цель	Источник	Примечание
Требования к подрядчикам о соответствии ведомственным системам экологического менеджмента (contractor compliance with environmental management systems)	Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций.	FAR Subpart 23.9.	Каждое ведомство обязано работать системы экологического менеджмента (EMS) и все контракты, заключаемые ведомством должны содержать условие о том, что деятельность подрядчика по исполнению заказа должна соответствовать этим требованиям, если она осуществляется на или в отношении объектов, принадлежащих Правительству или арендуемых им.
Заключение контрактов с исследовательскими пулами (research and development pools), поддерживаемыми Администрацией малого бизнеса (SBA)	Содействие коммерциализации инноваций малого бизнеса; поддержка полного инновационного цикла.	FAR Subpart 9.7.	Заключение и исполнение контрактов с исследовательскими пулами малых предприятий связано с рядом привилегий и льгот.
Обычные требования к тендерной документации при закупке крупных систем (major system acquisition)	С целью стимулирования конкуренции и инноваций при подготовке тендерной документации ведомство должно сформулировать требования к заключаемой системе не в терминах конкретных спецификаций, а в терминах миссии ведомства и следующих из нее задач, решению которых должна отвечать приобретаемая система.	FAR Subpart 34.0.	Крупная система – это комбинация элементов, которые функционируют совместно чтобы обеспечить возможность достижения необходимой цели. Эти элементы могут включать оборудование и другие технические средства, программное обеспечение в любой их комбинации, но не строительство и ремонт недвижимости. Для гражданских агентств система признается крупной, если планируемые затраты на ее закупку превышают 2 млн долл.

Мера (механизм)	Цель	Источник	Примечание
<p>Каталоги внутренних инноваций (indigenous innovations catalogues)</p>	<p>Поддержка национальных производителей инновационных продуктов. Товары, включенные в каталоги внутренних инноваций, имеют следующие преференции при закупках:</p> <p>(1) если цена такого товара не превышает цены аналогов, то должен быть закуплен именно этот товар;</p> <p>(2) если цена такого товара превышает цены аналогов, то при закупке путем аукциона для такого товара устанавливается ценовая преференция в размере 5–10%;</p> <p>(3) если цена такого товара превышает цены аналогов, то при закупке путем конкурса для такого товара устанавливается преференция по ценовым и неценовым критериям в размере 4–8% на основе весовых коэффициентов значимости ценовых и неценовых критериев, устанавливаемых заказчиком.</p>	<p>3. КИТАЙ</p> <p>Совместная директива Национальной комиссии по развитию и реформам (NDRC), Министерства науки и технологий (MOST) и Министерства финансов (MOF) по аккредитации внутренних инновационных продуктов (NRDC, MOST, and MOF Trial Administrative Measures on the Accreditation of National Indigenous Innovation Products).</p>	<p>Для включения в каталог внутренних инноваций товар должен пройти аккредитацию. Необходимыми условиями для прохождения аккредитации являются следующие:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• производитель является китайским резидентом;</li> <li>• производитель является владельцем зарегистрированных на территории Китая торговой марки, патентов и других объектов интеллектуальной собственности, необходимых для производства продукта, или обладает исключительной (исключительной) лицензией на использование соответствующих торговой марки, патента и других объектов интеллектуальной собственности;</li> <li>• товар обладает признаками креативности и инновационности;</li> <li>• товар обладает высокой степенью надежности, что подтверждается сертификатом Китайской национальной администрации по сертификации (China National Certification Administration) или ее территориальными подразделениями.</li> </ul>

Окончание табл.

Мера (механизм)	Цель	Источник	Примечание
Национальный каталог приоритетного промышленного оборудования (catalogue of industrial equipment products for development)	<p>Цель – стимулирование производства инновационного промышленного оборудования, которое Правительство Китая считает приоритетным, посредством ряда льгот, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• налоговые льготы;</li> <li>• выделение в приоритетном порядке финансовой поддержки НИОКР и ранних стадий коммерциализации;</li> <li>• приоритетное рассмотрение заявок на включение в каталоги внутренних инноваций.</li> </ul>	Каталог приоритетного промышленного оборудования (Catalogue of industrial equipment products for development) подготовленный Министерством промышленности и информационных технологий (МИП), Министерством финансов (МОФ), Министерством науки и технологий (MOST) и Комиссией по управлению и надзору за государственным имуществом (State Asset Supervision and Administration Commission).	Разработанное оборудование из перечня включается в каталог инновационных технологий и имеет преференции при закупках.

а) Соответствующие товары должны быть маркированы специальным знаком ENERGY STAR®.

б) Соответствующие товары должны быть маркированы специальным знаком EPEAT®.

в) Federal Energy Management Program.

г) Energy Savings Performance Contract.

д) Institute of Electrical and Electronics Engineers, Inc.

## Приложение 4

### Области критической импортозависимости Российской Федерации

№ п/п	Область импортозависимости	Объем внутреннего рынка (млн долл.)*
1	Фармацевтические препараты	15 532,2
2	Телекоммуникационное оборудование (ТКО)	11 275,3
3	Вычислительная техника (интегральные микросхемы) – в части микропроцессоров и готовых продуктов (ЭВМ) на их основе	7 572,8
4	Вычислительная техника (мобильные средства вычислительной техники)	3 545,4
5	Вычислительная техника (серверные и встроенные средства вычислительной техники)	3 352,9
6	Медицинские изделия (включая хирургическое оборудование) и ортопедические приспособления (без учета медицинской техники в части продукции радиоэлектронной промышленности)	3 015,7
7	Газотурбинные установки	2 871,6
8	Пластмассы и синтетические смолы	2 288,2
9	Буровое оборудование	2 122,4
10	Производство бумаги и картона	1 890,7
11	Кабели силовые, в том числе – кабели силовые для морской прокладки	1 846,7
12	Горно-шахтное оборудование и комплектующие	1 619,8
13	Комплектующие для тракторов	1 409,6
14	Бортовые топливные системы для автотранспортных средств, использующих сжиженный природный газ в качестве моторного топлива	1 196,5
15	Материалы для производства кабеля	1 076,0
16	Системы энергоснабжения для воздушных судов	1 012,0
17	Компоненты для потоковой обработки данных	799,8
18	Металлургическое оборудование	793,2
19	Медицинская техника (в части продукции радиоэлектронной промышленности)	780,5
20	Подъемно-транспортное оборудование и комплектующие (в части оффшорных кранов)	718,5
21	Подъемно-транспортное оборудование и комплектующие (в части судовых и порталных кранов)	717,0
22	Комплектующие и узлы для пассажирских вагонов	534,9
23	Токарное оборудование	503,6
24	Комплектующие электрорадиоизделия для средств химической разведки	476,0
25	Авионика	437,7

№ п/п	Область импортозависимости	Объем внутреннего рынка (млн долл.)*
26	Геологоразведка и разведочное бурение	328,8
27	Спецодежда, обувь и аксессуары	316,2
28	Машины и оборудование для мукомольной и крупяной промышленности	281,7
29	Машины комбинированные универсальные	278,3
30	Морская техника и технологии (технологическое оборудование для плавучих буровых установок, судов, систем подводных добычных комплексов)	227,9
31	Машины и оборудование для молокоперерабатывающей промышленности	196,1
32	Химические волокна и нити	189,9
33	Выключатели (класс напряжения до 750 кВ)	189,5
34	Машины и оборудование для хлебопекарной промышленности	178,0
35	Канат, веревки, шпагат и сети	154,5
36	Продукты органического синтеза	151,7
37	Технологии производства фармацевтических субстанций	147,5
38	Оптическая и оптикоэлектронная компонентная база (фотоника)	141,8
39	Машины и оборудование для мясоперерабатывающей промышленности	132,2
40	Комплектующие для лесопромышленного машиностроения (харвестеров, форвардеров, скиддеров)	124,0
41	Производство целлюлозы и древесной массы	119,6
42	Хлорорганические продукты	117,6
43	Комплектующие для комбайнов	102,2
44	Вычислительная техника (интегральные микросхемы) – в части пластиковых карт и устройств для их считывания	101,7
45	Машины и оборудование для кондитерской промышленности, производства какао-порошка и шоколада	93,5
46	Машины и оборудование для плодоовощеперерабатывающей промышленности	84,3
47	Прицепы-цистерны и полуприцепы-цистерны для перевозки нефтепродуктов, воды и прочих жидкостей	83,8
48	Газораздаточные колонки сжиженного природного газа	73,9
49	Неорганические продукты химической промышленности	73,7
50	Оборудование для пивоваренной промышленности	58,8
51	Руды и концентраты титановые	51,0
52	Автоматизированные средства измерений ЭКБ	45,1
53	Машины и оборудование для производства макарон, спагетти и аналогичной продукции	40,7
54	Установки и аппараты доильные и комплектующие к ним	37,8

Окончание табл.

№ п/п	Область импортозависимости	Объем внутреннего рынка (млн долл.)*
55	Машины для уборки и первичной обработки картофеля и комплектующие к ним	32,2
56	Оборудование для сахарной промышленности	22,6
57	Редкоземельные металлы (металлы, сплавы, оксиды)	20,5
58	Оборудование и аппаратура для производства полупроводниковых слитков или пластин, полупроводниковых устройств	17,2
59	Измерительные трансформаторы (класс напряжения до 750кВ)	2,4
60	Бериллий	1,9

\* Подробнее по методологии и источникам оценки объема внутреннего рынка по отдельным областям импортозависимости см.: Шувалов С.С. Импортзамещение: области критической импортозависимости и возможности контрактной системы закупок // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2016. № 1. С. 78–91.

### **Ключевые механизмы реализации реформы контрактной системы в среднесрочной перспективе**

1. Разработка, широкое экспертное и общественное обсуждение, апробация, коррекция и утверждение в виде нормативного правового акта Правительства Российской Федерации системы критериев и показателей в сфере публичных закупок, в том числе:

- критериев отнесения продукции к инновационной для целей публичных закупок;
- критериев, характеризующих качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- критериев, характеризующих квалификацию участников закупки;
- критериев оценки результатов закупочной деятельности публичных заказчиков.

2. Разработка законодательных механизмов:

- облегчающих доступ в сегмент публичных закупок за счет снижения требований к комплектности заявки (отказа от требований к приложению различных справок и подтверждающих документов, которые могут быть получены заказчиком из государственных информационных систем) и отказа от требования о внесении обеспечения заявки и исполнения контракта отдельными категориями участников закупок (в частности, государственными учреждениями, организациями государственного сектора экономики, организациями, зарегистрированными в российской юрисдикции и имеющими производственные мощности на территории Российской Федерации);

- устанавливающих обязательность использования заказчиком критерия «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» при оценке и сопоставлении заявок (предложений) на поставку (разработку и поставку) товара при любом способе закупки, за исключением аукциона и запроса котировок, и установление значимости данного критерия в диапазоне от 30 до 50%;
- устанавливающих обязательность использования заказчиком критерия «квалификация участников закупки» при оценке и сопоставлении заявок (предложений) на выполнение работ, оказание услуг при любом способе закупки, за исключением аукциона и запроса котировок, и установление значимости данного критерия в диапазоне от 30 до 50%;
- смягчающих ограничения на использование заказчиками процедуры запроса предложений как наиболее релевантной для поиска инновационных предложений, имеющихся на рынке (on the shelf innovation);
- предусматривающих возможность закупки путем процедуры конкурентных переговоров как наиболее релевантной для разработки инновационных решений, отвечающих специфическим требованиям конкретного заказчика (off the shelf innovation);
- устанавливающих требование об обязательности размещения заказа на поставку (разработку и поставку) товара при начальной (максимальной) цене контракта, превышающей определенный порог (порог может быть зафиксирован в нормативном правовом акте Правительства Российской Федерации), путем двухэтапного конкурса, требование об обязательности проведения между завершением первого этапа и началом второго этапа общественного и (или) экспертного обсуждения.

3. Разработка при активном участии экспертного сообщества нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации:

- регламентирующих установление и регулярную актуализацию требований к экологичности и энергоэффективности товаров (работ, услуг, технологий), как непосредственно приобретаемых публичными заказчиками, так и используемых при производстве товаров, выполнении работ, оказании услуг в интересах публичных заказчиков;
- регламентирующих разработку и публикацию заказчиками планов перспективных потребностей в продуктах и технологиях, увязанных с программами развития соответствующих организаций (органов исполнительной власти, организаций государственного сектора) и планируемыми (ожидаемыми) изменениями стандартов, технических регламентов, регламентов оказания государственных услуг;
- регламентирующих требования к ведению и актуализации Реестра внутренних инноваций на базе существующего Реестра инновационных продуктов, технологий и услуг, рекомендованных к использованию в Российской Федерации, устанавливающих преференции при публичных закупках для участников Реестра;
- устанавливающих преференции при публичных закупках для производственных организаций, принимавших на долевой основе участие за последние пять лет в мероприятиях государственной научно-технической и инновационной политики, в том числе являвшихся индустриальными партнерами в рамках мероприятий 1.2–1.3 федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы», получателями субсидий в рамках Постановления Российской Федерации

Федерации от 9 апреля 2010 года № 218 (в том числе, путем приоритетного включения соответствующей продукции в Реестр внутренних инноваций);

- вводящих и регламентирующих механизмы долгосрочных контрактов и гарантированных закупок, иных преференций для поставщиков, осуществивших за последние пять лет определенный объем инвестиций в создание или модернизацию производств, в том числе не являющихся участниками специальных инвестиционных контрактов;
- устанавливающих перечень товаров, работ, услуг, закупка которых юридическими лицами, действующими в рамках Закона № 223-ФЗ, у единственного источника не допускается;
- стимулирующих инновационное развитие отдельных категорий юридических лиц, действующих в рамках Закона № 223-ФЗ, путем установления возможности и стимулирования закупки не только инновационных товаров, работ и услуг, но и приобретения прав на объекты интеллектуальной собственности (лицензионные договора, договора отчуждения) и приобретения инновационных бизнесов (долей в инновационных бизнесах);
- регламентирующих процедуры независимой экспертизы при публичных закупках.

4. Реестр внутренних инноваций может быть организован по принципу Интернет-магазина. Поскольку продукты, технологии и услуги, включенные в Реестр, прошли строгую экспертную фильтрацию, то заказчику, желающему приобрести продукт (технологию, услугу) из Реестра нет смысла устраивать дополнительные конкурсные процедуры — он должен быть вправе просто зайти в Реестр и купить то, что ему нужно. При этом за заказчиком должно быть оставлено право провести переговорную процедуру с целью уточнения условий контракта — например, сроков поставки большой партии товара, дисконта на большой объем закупки.

5. На федеральном уровне с целью снижения коррупционных рисков и стимулирования инновационности закупок целесообразна централизация закупок на уровне федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Очевидно, что многие подведомственные и находящиеся в сфере ведения ФОИВ организации покупают примерно одно и то же, зачастую устанавливая при этом надуманные требования к характеристикам продукции и квалификации участников закупок.

Для нивелирования этого риска целесообразны централизованные закупки ФОИВ однотипной (аналогичной) продукции для нужд подведомственных (находящихся в сфере ведения) организаций.

При этом снятие риска коррупции в самом ФОИВ может быть достигнуто за счет расширения состава конкурсной комиссии, в которую должны быть включены не только представители ФОИВ, но и руководители (представители) каждой организации, в интересах которой осуществляется данная закупка. Реализация данного механизма потребует разработки специализированной информационной системы, позволяющей проводить заседание конкурсной комиссии, оценку и сопоставление заявок (предложений), выбор победителя дистанционно. При этом голосование членов конкурсной комиссии должно быть слепым и тайным. Слепое голосование означает, что ни один член конкурсной комиссии не знает, как голосует другой, и делает свой осознанный выбор самостоятельно. Тайна голосования означает, что члены центральной части конкурсной комиссии, представляющие ФОИВ, видят лишь обобщенные анонимные итоги голосования представителей подведомственных (находящихся в сфере ведения) организаций и не могут оказать на них давление угрозами наказания за «неправильное» голосование. Поименные результаты голосования доступны только контрольно-надзорным структурам.

6. Для стимулирования участия в публичных закупках небольших инновационных фирм, находящихся на ранних стадиях развития, имеющих ограниченные производствен-

ные мощности и не имеющих возможности поставить большую партии продукции в сжатые сроки, необходимо законодательно предусмотреть право заказчика разделить лот в процессе закупки.

Например, заказчику необходима поставка партии продукта в размере 100 ед., а по все критериям побеждает малое предприятие, способное поставить партию конкурентоспособного инновационного продукта в размере 40 ед. В этом случае заказчик должен иметь право заключить контракт с победителем на поставку 40 ед. продукции и с участником закупок, занявшим второе место — на поставку оставшихся 60 ед. продукции, с пропорциональным изменением цены контракта.

Для снятия рисков недобросовестного поведения сторон целесообразно введение дополнительных требований к таким участникам закупок — регистрация в российской юрисдикции, наличие производственных мощностей на территории Российской Федерации, включенность в Реестр внутренних инноваций или участие за последние пять лет на долевой основе в мероприятиях государственной научно-технической и инновационной политики, в том числе в качестве индустриального партнера в рамках мероприятий 1.2–1.3 федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы», получателя субсидии в рамках Постановления Российской Федерации от 9 апреля 2010 года № 218.

7. С целью установления приоритетов государственной инновационной политики и стимулирования разработки стратегических инноваций, имеющих государственное значение, должен быть сформирован Каталог приоритетной продукции промежуточного и конечного потребления публичных заказчиков, которая должна быть разработана в среднесрочной перспективе (до 2025 года), с учетом отраслевых планов мероприятий по импортозамещению, программ инновационного развития компаний с государственным участием, стратегий и программ развития других публичных заказчиков.

На первом этапе каждый ФОИВ разрабатывает ведомственный перечень (ведомственные перечни) с учетом предложений подведомственных и находящихся в сфере ведения организаций.

На втором этапе обеспечивается экспертиза и обсуждение, коррекция перечней.

На третьем этапе формируется единый федеральный каталог, утвержденный нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации. Разработанная продукция (технологии) при их соответствии требованиям каталога в приоритетном порядке включается в Реестр внутренних инноваций.

Среди ключевых ведомственных перечней можно выделить:

- перечень инновационных технологических решений (включая аппаратно-программные комплексы, программное обеспечение) для сферы образования (Минобрнауки России);
- перечень научного оборудования (Минобрнауки России, РАН);
- перечень расходных материалов для научных исследований (Минобрнауки России, РАН);
- перечень лекарственных препаратов (Минздрав России);
- перечень медицинских изделий, расходных материалов и лабораторных реактивов (Минздрав России);
- перечень медицинского оборудования и медицинской техники (Минздрав России);
- перечень промышленного оборудования, программного обеспечения и технологий (Минпромторг России).

## ЛИТЕРАТУРА

- Анчишкина О.В.* Национальные контрактные системы: российское пере-  
путье // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 2.  
С. 4–33.
- Аронов И.З.* Краткий обзор мер технического регулирования в рамках  
политики импортозамещения // Стандарты и качество. 2015. № 1  
(931). С. 28–33.
- Баранов И.Н.* Новый государственный менеджмент: эволюция теории  
и практики применения // Российский журнал менеджмента. 2012.  
№ 1. С. 51–64.
- Бендиков М.А., Ганичев Н.А.* Электронная импортозависимость и пути  
ее преодоления (на примере космической промышленности) //   
Экономический анализ: теория и практика. 2015. № 3 (402). С. 2–17.
- Бутрюмова Н.Н., Назаров М.Г., Фияксель Э.А.* Законодательные барьеры  
ведения инновационной деятельности в России // Инновации. 2016.  
№ 04 (210). С. 9–16.
- Волкодавова Е.В.* Реализация стратегии импортозамещения продукции  
на российских промышленных предприятиях // Экономические  
науки. 2009. № 12 (61). С. 281–286.
- Гайдар Е.Т.* Долгое время. Россия в мире: очерки экономической исто-  
рии. М.: Дело, 2005.
- Городецкий А.Е.* Провалы государства и дисфункции государственного  
управления // Проблемы теории и практики управления. 2017. №3.  
С. 6–18.
- Гумерова Г.И.* Управление инновационными преобразованиями. М.:  
Дело, 2010.
- Дементьев В.Е.* Ловушка технологических заимствований и условия  
ее преодоления в двухсекторной модели экономики // Экономика  
и математические методы. 2006. № 4. С. 17–32.
- Зубков Э.И.* Общественные закупки как интеграционный источник  
формирования социальных эффектов в бюджетном секторе эконо-  
мики // Экономические науки. 2012. № 8 (93). С. 147–151.
- Иванов А.Е.* Проблемы развития приоритетных секторов промышлен-  
ности в контексте «новой индустриализации» // Институциональная  
среда «новой индустриализации» экономики России: Сборник / Под  
ред. Е.Б. Ленчук. М.: ИЭ РАН, 2014. С. 63–96.
- Идрисова В.В.* Теоретические вопросы применения нетарифных мер  
регулирования во внешней торговле. М.: Издательство Института  
Гайдара, 2011.

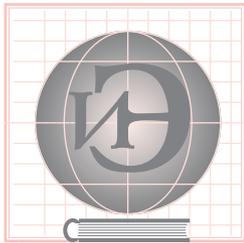
- Инновационное развитие: экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниями / Под ред. Б.З. Мильнера, М.: ИНФРА-М, 2010.
- Институт общественных закупок в современной российской экономике / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. М.: ИЭ РАН, 2016.
- Каплински Р. Распространение положительного влияния глобализации: анализ «цепочек» приращения стоимости // Вопросы экономики. 2003. № 10. С. 4–26.
- Каширин А.И. Закупки инновационных продуктов или закупки инноваций? // Инновации. 2015. № 05 (199). С. 13–21.
- Киселев В.Н., Шувалов С.С., Дранев Я.Н. Об оценке обеспеченности гражданских отраслей промышленности научно-технологическими заделами для реализации проектов импортозамещения // Инновации. 2016. № 9 (215). С. 33–41.
- Кравчук И.В. Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. Выпуск № 42. С. 176–191.
- Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Трошкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // Ars Administrandi. 2014. № 2. С. 45–62.
- Кузьмина Т.В. Чарльз Эдвард Линдблом. М.: Ай Пи Эр Медиа. 2008.
- Куракова Н.Г., Зинов В.Г., Цветкова А.А. Анализ структуры патентообладателей России и проблема выделения ведущих научно-исследовательских организаций // Инновации. 2016. № 04 (210). С. 17–25.
- Ленчук Е.Б. Проблемы перехода к инновационной модели развития в странах постсоветского пространства // Проблемы прогнозирования. 2006. № 4. С. 126–145.
- Леонтьев Б.Б. Импортозамещение: взгляд на проблему // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2014. № 6. С. 85–89.
- Мантуров Д.В., Никитин Г.С., Осьмаков В.С. Планирование импортозамещения в российской промышленности: практика российского государственного управления // Вопросы экономики. 2016. №9. С. 40–49.
- Мельников В.В. Становление системы правительственных закупок России на рыночных принципах // Terra Economicus. 2016. Т. 4. №4. С. 54–72.
- Новая промышленная политика России в контексте обеспечения технологической независимости / отв. ред. Е.Б. Ленчук. СПб.: Алетейя, 2016.
- Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. М.: ГУ ВШЭ, 2005.
- Нырова Н.Н. Договоры технического консультирования и технического обслуживания в праве КНР // Инновации. 2006. № 6 (93). С. 108–110.

- Нырова Н.Н. Особенности договоров технической разработки технической передачи в Китае // *Инновации*. 2006. № 4 (91). С. 90–96.
- Осинов В.С., *Смотрницкая И.И.* Актуальные проблемы институциональной экономики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
- Пушкарева В.М. Генезис категории «налог» в истории финансовой науки // *Финансы*. 1999. № 6. С. 33–36.
- Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Опыт ведущих зарубежных стран в области государственного регулирования сферы исследований и разработок // *Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН*. 2007. №1.
- Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // *Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН*. 2011. № 4.
- Рубинштейн А.Я. Элементы общей теории изъятий смешанной экономики // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 1. С. 71–102.
- Сморгунов А.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // *Полис. Политические исследования*. 2003. №4. С. 50–58.
- Смотрницкая И.И.* Проблемы формирования федеральной контрактной системы: теория и практика // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. 2010. № 2. С. 39–52.
- Смотрницкая И.И.* Развитие рынка государственных заказов: институты и механизмы: Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2007.
- Смотрницкая И.И., Черных С.И.* Государственные закупки в формировании основ инновационной модели экономики // *Вопросы экономики*. 2010. № 6. С. 108–117.
- Смотрницкая И.И., Черных С.И.* Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов // *Вопросы экономики*. 2008. № 8. С. 108–118.
- Смотрницкая И.И., Черных С.И., Шувалов С.С.* Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2014.
- Суворов Н.В., Балашова Е.Е. Прогнозно-аналитические исследования межотраслевых пропорций реального сектора отечественной экономики // *Проблемы прогнозирования*. 2010. № 1. С. 40–62.
- Тамбовцев В.А. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М.: Российско-Европейский центр экономической политики. 2004.
- Фадеечева Г.В. Общественные потребности как система // *Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика*. 2000. № 2. С. 3–16.

- Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика. М.: Международные отношения, 2007.
- Фролов И.Э. Научоемкий сектор промышленности РФ: экономико-технологический механизм ускоренного развития. М.: МАКС Пресс, 2004.
- Ходжсон Д. Экономическая теория и институты. М.: Дело, 2003.
- Шувалов С.С. Государственные закупки как механизм стимулирования модернизации российской экономики: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2015.
- Шувалов С.С. Импортозамещение: области критической импортозависимости и возможности контрактной системы закупок // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2016. № 1. С. 78–91.
- Шувалов С.С. Оценка эффективности федеральных целевых программ: опыт США // Проблемы информационной экономики: Сборник научных трудов / Под ред. Р.М. Нижегородцева. М.: Книжный дом «Либроком», 2008. С. 151–168.
- Шувалов С.С. Современные тенденции развития системы государственных закупок для стимулирования инновационного обновления экономики // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2015. № 1. С. 74–87.
- Argyriades D. Good governance, professionalism, ethics and responsibility // International Review of Administrative Sciences. 2006. Vol. 72 (2). P. 155–170.
- Arrow K. Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. Princeton: Princeton University Press, 1962.
- Berger S. Making in America: from Innovation to Market. Cambridge: MIT Press, 2013.
- Clark J. Working Regions: Reconnecting Innovation and Production in the Knowledge Economy. London: Routledge, 2013.
- Crespo D. et al. Towards Knowledge-Driven Industrialisation. European Competitiveness Report 2013. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.
- Dixit A. The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective. Cambridge MA. The MIT Press. 1996.
- Dunleavy P., Hood C. From old public administration to new public management // Public money and management. 1994. No. 3. P. 9–16.
- Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – resurrecting the demand side // Research policy. 2007. No. 36. P. 949–963.
- Frederickson H.G. Comparing the reinventing government movement with the new public administration // Public Administration Review. 1996. No. 3. P. 263–270.

- Geroski P.A.* Procurement policy as a tool of industrial policy // International Review of Applied Research. 1990. Vol. 4 (2). S. 182–198.
- Gerson B.D.* Government Procurement in China // Sentinel. 2010. Vol. VII. No. 3. P. 9–10.
- Hood C.* The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford. Oxford University Press. 1998.
- Hughes O.* Public Management and Administration. An Introduction. NY. Palgrave Macmillan. 2003.
- Kowalski P. et al.* State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. OECD Trade Policy Papers, No. 147. Paris: OECD Publishing, 2013. P. 30.
- Lindblom Ch.E.* The Science of ‘Muddling Through’ // Public Administration Review. 1959. Vol. 19. No. 2. P. 79–88.
- Lusk M.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. David Osborne and Ted Gaebler. Reviewed by Mark Lusk, Boise State University // The Journal of Sociology & Social Welfare. 2015. Vol. 21. Issue 1. P. 155–157.
- Mowery D., Rosenberg N.* The influence of market demand upon innovation: a critical review of some recent empirical studies // Research Policy. 1979. Vol. 8 (2). P. 102–153.
- Nelson R.* The Simple Economics of Basic Scientific Research // Journal of Political Economy. 1959. Vol. 67. P. 297–306.
- North D.C.* A transaction cost theory of politics // Journal of Theoretical Politics. 1990. No. 4. P. 355–367.
- Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. NYC. Plume Publ. 1993.
- Peckman J.* Federal Tax Policy. 5th ed. Wash.D.C. Brookings Institute. 1992.
- Peters T., Waterman R.* In Search of Excellence – Lessons from America’s Best-Run Companies. London. HarperCollins Publ. 1982.
- Pollitt C.* Convergence: The Useful Myth? // Public Administration. 2001. Vol. 79 (4). P. 933–947.
- Porter M.E., Kramer M.R.* Creating Shared Value // Harvard Business Review. 2011. Vol. 89. Issue 1/2. P. 62–77.
- Rothwell R.* Technology based small firms and regional innovation potential: the role of public procurement // Journal of Public Policy. 1984. Vol. 4 (4). P. 307–332.
- Shleifer A.* A theory of yardstick competition // The RAND Journal of Economics. 1985. Vol. 16. No. 3. P. 319–327.
- Worthington M., Goldsman L.* Contracting with the Federal Government. 4th ed. N.Y. Price Waterhouse. 1998.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

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

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

**С.С. Шувалов**

Контрактная система как механизм  
государственного регулирования экономики

*Научное издание*

Дизайн серии – Валериус В.Е., Ахмеджанова В.А.

Редактор – Полякова А.В.

Компьютерная верстка – Хацко Н.А.

Подписано в печать 25.12.2017.

Заказ № 51. Тираж 300 экз. Объем 11,2 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭРАН

ISBN 978-5-9940-0619-1



9 785994 006191