

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА ЗАКУПОК  
В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ:  
ПЕРСПЕКТИВЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ**

**МОСКВА**

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ РАН**

**2014**

## **Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения развития. Научный доклад.**

Руководитель темы – д.э.н. Смотрицкая И.И., исполнители: д.э.н. Черных С.И., к.э.н. Шувалов С.С. М.: ИЭ РАН, 2014.

На современном этапе чрезвычайную актуальность реформирования системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд осознают все заинтересованные стороны – государство, бизнес, общество. В докладе рассматривается комплекс проблем, связанных с формированием нового института в сфере закупок – контрактной системы, анализируются ключевые факторы, ограничивающие и стимулирующие ее развитие. Показана многогранность процесса реформирования системы государственного и муниципального заказа, сложность реализации предусмотренных нововведений, раскрываются пути повышения качества управления закупками на основе развития контрактных инструментов и механизмов. Особое внимание уделено концепции повышения эффективности закупок, принципам и подходам к развитию регулирующих функций контрактной системы, проблеме формирования условий и механизмов, отвечающих задаче повышения инновационной активности закупок, стимулирования модернизации и инновационного обновления российской экономики.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Институт закупок в российской экономике .....	7
2. Государственная контрактная система: новое качество управления закупками.....	15
3. Формирование институциональных основ закупок инновационной продукции.....	27
4. Контрактные отношения в сфере исследований и разработок.....	36
5. Основные выводы и предложения.....	43
Заключение.....	54
Литература.....	57
Приложения.....	59

## ВВЕДЕНИЕ

В современный посткризисный период в странах с высокоразвитой экономикой одним из важнейших приоритетов становится создание институциональных условий и механизмов для повышения эффективности системы государственных закупок (товаров, работ, услуг), которая рассматривается в качестве одного из стратегических инструментов обеспечения нового качества экономического роста. Новая Европейская Директива о Государственных Закупках (от 15.01.2014 г.)<sup>1</sup> определяет данную задачу в качестве ключевой, так как в настоящее время общий объем государственных закупок в ЕС достиг 19% ВВП. Как отмечают специалисты Всемирного банка, во-первых, «ставки в этой игре слишком высоки, и, несмотря на активизацию по реформированию, во всем мире сфера государственных закупок остается источником повышения коррупционного риска»; во-вторых, «чтобы государственные закупки были эффективными, они должны отвечать потребностям соответствующих субъектов, то есть общества, государства и частного сектора»<sup>2</sup>.

Реализуемая с 2006 г. реформа системы государственных закупок в России по своей методологии во многом носит фрагментарный и процедурный характер, что не позволяет кардинально улучшить ситуацию в области удовлетворения потребностей государственного (общественного) сектора. При этом общий объем бюджетных средств, израсходованных на закупку товаров, работ, услуг органами власти различных уровней в 2013 году составил более 8,5 трлн руб., еще более 9 трлн руб.<sup>3</sup> составляет объем закупок компаний с государственным участием, унитарных предприятий, бюджетных и автономных учреждений. То есть, около 25 % ВВП нашей

---

<sup>1</sup> В меморандуме отмечается, что ввиду бюджетных ограничений и экономических трудностей в большинстве государств-членов ЕС, государственные закупки должны больше чем когда-либо, обеспечивать оптимальное использование средств, в целях содействия экономическому росту тем самым способствовать достижению реализации целей Стратегии " Европа 2020". European Commission - МЕМО/14/18 от 15/01/2014 режим доступа [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement)

<sup>2</sup> Многоликая коррупция - проект Всемирного банка / под ред. Э. Кампоса, С. Прадхана. Пер. с англ.- М.: Альпина Паблшерз, 2010. С.377, 380.

<sup>3</sup>Источник: <http://zakupki.gov.ru>

страны перераспределяется через систему контрактации на рынке государственных закупок и закупок корпоративного сектора.

С 1 января 2014 г. начался новый этап реформы - вступил в силу Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Целью создания контрактной системы является повышение эффективности обеспечения общественных нужд за счет реализации системного подхода к формированию, заключению и исполнению государственных и муниципальных контрактов, прозрачности всего цикла закупок от планирования до приемки и оценки результатов.

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

Так, в США государственный заказ на инновационную продукцию в рамках федеральной контрактной системы (ФКС) давно и успешно (с середины XX века) используется в качестве инструмента реализации промышленной, социально-экономической, научно-технологической и инновационной политики американского государства. Экономическая система и государственная политика, создающие благоприятную среду для инновационного и высокотехнологичного бизнеса, эффективные законодательные механизмы трансфера технологий из оборонного сектора в гражданский, и из государственного в частный, привели к тому, что

государственный спрос стал ключевым фактором развития и распространения технологий, оказавших влияние на мировую экономическую и технологическую среду и, по сути, на появление новых отраслей экономики.<sup>4</sup>

В докладе исследуется широкий круг вопросов, связанных с формированием нового института в российской экономике – государственной контрактной системы. Показана многогранность процесса реформирования системы государственного и муниципального заказа, сложность реализации предусмотренных нововведений. Особое внимание уделено развитию регулирующих функций контрактной системы, проблеме формирования условий и механизмов, отвечающих задаче повышения инновационной активности закупок, стимулирования инновационного развития экономики. Не случайно В.В. Путин назвал государственные закупки инструментом общественного регулирования, который, однако, еще используется неэффективно и не ориентирует поставщиков на инновационное развитие.<sup>5</sup>

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

---

<sup>4</sup> Среди конкретных примеров следует привести Интернет и многие связанные с ним информационно-телекоммуникационные технологии, глобальную навигационную систему GPS и другие спутниковые технологии, новые методы медицинской диагностики и терапии, возникшие в результате реализации военного проекта Bioshield - James A. U.S. Defence R&D Spending: An Analysis of the Impacts. Rapporteur's Report for the EURAB Working Group ERA Scope and Vision, EURAB 04.011 (<http://europa.eu.int/comm/research/eurab/pdf/recommendations10.pdf>). Manchester, 2004; Wessner C. Innovation, Security, and Growth. Perspectives from the U.S. Innovation System. Myths, Realities, and Opportunities. Presentation at the 6 Countries Programme Workshop: Linking Defence and Security R&D to Innovation: The Challenge Ahead. Brussels, 2004.

<sup>5</sup> <http://premier.gov.ru/ru/events/news/9605/>

чрезвычайно важной задачей для формирования новой стратегии социально-экономического развития страны.

## 1. ИНСТИТУТ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

Лауреат Нобелевской премии по экономике Дж. Стиглиц, рассматривая взаимоотношения государства, общества и экономических субъектов как взаимодополняющие, выдвинул идею «вторичного изобретения государства» - государства более эффективного, действия которого должны упреждать возникновение проблем и корректировать ситуацию при их появлении. Извлекая уроки из прошлого, отбрасывая излишние функции и добавляя новые с целью дополнить рынок и обеспечить общественные потребности, государство призвано играть важную роль в эффективном и гуманном функционировании любой экономики.<sup>6</sup> В соответствии с данной концепцией в западных странах происходят «беспрецедентные по темпам изменения в государственном секторе», заключающиеся в переходе деятельности государственных институтов и организаций на рыночные стратегии и инструменты управления.<sup>7</sup> Необходимость реализации крупных научно-технических и инновационных программ привела к активизации взаимодействия государства и частного бизнеса на основе партнерских контрактных отношений. В тоже время, благодаря многообразию использования различных типов контрактных соглашений государство имеет возможность оказывать регулирующее и стимулирующее воздействие на экономические процессы.

Повышение качества управления на основе развития института контрактных отношений требует, с одной стороны, переориентации государственного управления на более гибкие контрактные механизмы регулирования, с другой - повышения эффективности деятельности

---

<sup>6</sup> Мильнер Б.З. Итоги и уроки (о книге Дж.Стиглица «Глобализация: тревожные тенденции) // Вопросы экономики. 2003. № 9. С.150.

<sup>7</sup> Пирсон К. Экспертная оценка международной практики проведения государственных закупок /Рекомендации и материалы, подготовленные Рабочей группой промышленных компаний (Industrial Companies Working Group) М.,2012.

государства как субъекта контрактных отношений. Именно через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с участниками рынка закупок различных форм собственности. В русле данной «контрактной» идеологии лежит и стратегическая задача создания *контрактного института закупок* в российской экономике.

В настоящее время рынок государственных и муниципальных закупок является одним из самых проблемных секторов российской экономики. Так, по результатам проверок Счетной палаты было установлено, что большинство особо крупных государственных контрактов на сумму более 1 млрд руб. заключается и реализуется с нарушениями заказчиками норм Бюджетного и Гражданского кодексов, законодательства в сфере размещения заказов и защиты конкуренции. При этом количество особо крупных контрактов имеет тенденцию к росту, а ценовой порог привлекаемых в такие контракты бюджетных средств повышается, стоимость отдельных контрактов достигает 44 млрд руб.<sup>8</sup>, а на их финансирование выделяется более 21 % всех средств федерального бюджета, направленных на закупки. Особо крупные контракты оказывают стратегическое влияние на развитие таких отраслей как дорожное строительство, судостроение, авиационная промышленность, космическая отрасль, и в целом военно-промышленный комплекс и, по сути, представляют собой «сгусток бюджетной энергии»<sup>9</sup>.

При этом более 70 % контрактов (в количественном и стоимостном выражении) размещается вне конкурентных процедур через заключение контракта с единственным поставщиком. По оценке экспертов Счетной палаты в некоторых контрактах на 1 млрд руб. стоимости «финансовый навес» доходил до 200 млн руб. (избыточные и недостаточно обоснованные расходы), то есть имеется серьезный потенциал для повышения

---

<sup>8</sup> Контрактная система: самая сложная реформа//Бизнес России №10 (152) октябрь 2013. С.27.

<sup>9</sup> О.В. Анчишкина Контракты – сгусток бюджетной энергии////Бизнес России №10 (152) октябрь 2013.С 41

эффективности закупок без снижения качества и общего объема закупаемых товаров, работ, услуг.<sup>10</sup>

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

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

В российской экономике в 2013 г. государство (в лице уполномоченных органов на всех уровнях исполнительной власти) заключило 3,8 млн контрактов, объем контрактации на *открытом рынке* превысил 6 трлн рублей, количество зарегистрированных заказчиков (органов государственной власти, местного самоуправления и бюджетополучателей) составило 240 тысяч организаций. Наибольший

---

<sup>10</sup> Там же С. 41

процент контрактов (по цене контрактов) был заключен на федеральном уровне (40%), соответственно на уровне субъектов РФ 39 %, и на муниципальном уровне 21% .<sup>11</sup>

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

Таблица 1

<b>Государственные закупки в разрезе номенклатуры в 2013 году (по группам в процентах)</b>	
<b>Номенклатура</b>	<b>%%</b>
Работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, автомобильных дорог общего пользования	27,64
Услуги по разработке проектной документации и инженерные услуги в области архитектуры, гражданского и промышленного строительства	4,40
Пар и вода, и услуги по распределению пара и воды	2,93
Электроэнергия и услуги по распределению электроэнергии	2,49
Аппаратура медицинская, а также услуги по ее производству и ремонту	2,38
Жилищно-коммунальные услуги	1,53
Интеллектуальная и материальная продукция, услуги по исследованиям и разработкам, нефинансовые нематериальные активы в области естественных и технических наук	1,39
Услуги, связанные с недвижимым имуществом	1,04
Услуги в области здравоохранения	0,80
Услуги транспорта	0,85
Иное	54,55

Особого внимания заслуживает позиция «закупки интеллектуальной продукции, услуг по исследованиям и разработкам, нефинансовых

<sup>11</sup> <http://zakupki.gov.ru>

нематериальных активов в области естественных и технических наук». Доля заключенных контрактов по данной группе закупаемой номенклатуры за последние три года снизилась в 4,2 раза, если в 2011 г. она составляла 5,91% , то в 2013 г. – 1,39%.

Более половины контрактов (по цене контрактов) было заключено в конкурентной среде – на электронных аукционах. В тоже время 21 % контрактов (таблица 2) было размещено вне конкурентных процедур через заключение контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком).

Таблица 2

<b>Заключение контрактов по способам определения поставщика (размещение заказа) в 2013 году</b>	
<b>Способы закупки</b>	<b>%%</b>
Электронный аукцион	58,33
Закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)	21,16
Открытый конкурс	17,54
Запрос котировок	2,89
Иные способы	0,08

Что касается «закрытого сектора» в российской экономике, он регулируется специальным законодательством, в том числе Федеральным законом от 29.12. 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе». В современных экономических условиях государственный оборонный заказ должен стать инструментом активизации инновационных процессов в ОПК и роста гражданского высокотехнологичного сектора российской экономики. Как отмечает Д. Рогозин, « новая программа вооружений должна быть абсолютно отличной от нынешней, по которой мы работаем три года – она

должна быть инновационной».<sup>12</sup> Реализация данной программы возможна лишь на качественно иной – высокотехнологичной производственной базе. Средства на модернизацию основных фондов предприятий ОПК будут выделяться преимущественно в рамках Федеральной целевой программы «Развитие оборонно-промышленного комплекса до 2020 г». За последние месяцы 2013 г., в рамках данной программы проведено техническое перевооружение, реконструкция части производственной, экспериментальной и технологической базы на более чем 400 предприятиях, это объекты капитального строительства, предприятия оборонных отраслей промышленности. В целом в соответствии с Государственной программой вооружений на 2011-2020 гг., утвержденной Д. Медведевым в декабре 2010 г., расходы на закупку вооружений и военной техники составят более 19 трлн руб., еще 3 трлн руб. — на переоснащение оборонной промышленности. Объем гособоронзаказа планировался на 2013 г. в размере 2,236 трлн руб., на 2014 г. — в 2,635 трлн руб, из которых примерно 60% — на закупку вооружений, а в 2014 г. — 1,5 трлн руб.<sup>13</sup>

В тоже время определенная номенклатура товаров, работ, услуг закупается на принципах и в соответствии с законодательством «открытого» сектора рынка. В таблице 3 представлены данные по объему гособоронзаказа, размещаемого Федеральным агентством по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка)<sup>14</sup>.

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

---

<sup>12</sup> Д. Рогозин Выступление В Государственной Думе. Бюллетень №133 (1371) 2013.

<sup>13</sup> Три года в запасе // Ведомости от 2.07.2012 №120 (3134).

<sup>14</sup>Рособоронпоставка является единым уполномоченным органом по размещению государственного оборонного заказа для нужд таких федеральных органов исполнительной власти, как Минобороны, МВД, МЧС, ФСБ и др.

централизации закупок определенной номенклатуры для нужд обороны и безопасности государства.

Таблица 3\*

**Динамика объема гособоронзаказа,  
размещенного Рособоронпоставкой.**

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

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

Следует подчеркнуть, что для реализации задачи повышения эффективности и инновационной активности закупок необходимо учитывать специфику возникающих многообразных связей и взаимодействий в современной инновационной среде. Это требует с одной стороны, использования гибких инструментов и методов управления, развития горизонтальных взаимосвязей, а с другой - централизации ряда функций для снижения транзакционных издержек за счет совместного использования ресурсов (информационных, кадровых, интеллектуальных и т.д.).

Так, стратегия партнерства и взаимодействия государства и бизнеса лежит в основе функционирования Федеральной контрактной системы США, имеющей соответствующие институты и механизмы. В тоже время, по оценке экспертов, ФКС США за счет рассмотрения государственных проектов и контрактов *как единого объекта управления* обеспечивает ежегодную экономию только на закупках вооружения 65 млрд долларов.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Пискунов А.А. Федеральная контрактная система как инструмент развития// ЭТАП: экономическая теория: анализ; практика. 2011, № 6 С.49.

То есть контрактная система позволяет обеспечивать большую эффективность закупок, представляя собой интеграцию рыночных (автономных) и нерыночных (централизации) начал организации экономической деятельности. Базовой компонентой любой контрактной системы является совокупность нормативных актов, регулирующих контрактные отношения между субъектами экономической деятельности, государством (в лице уполномоченных исполнительных органов) и частным сектором в целом, и, в частности, в определенных крупных проектах, отдельных отраслях, видах деятельности.

На современном этапе в российской экономике можно выделить три ключевых направления в реализации глобальной реформы в сфере закупок товаров, работ, услуг: создание контрактной системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд; формирование системы государственного оборонного заказа; регламентация закупок субъектов государственного сектора экономики. Институциональной основой реформы являются соответствующие федеральные законы, устанавливающие принципы организации и управления контрактными отношениями:

- в сфере размещения и реализации государственного и муниципального заказа (Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);
- оборонного заказа (Федеральный закон от 29.12. 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»);
- в сфере закупок хозяйствующих субъектов государственного сектора экономики (Федеральный закон от 18.07.2011г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»). Действие закона № 223-ФЗ распространяется на следующие организации: государственные корпорации и государственные компании; субъекты естественных монополий; организации, осуществляющие регулируемые

виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения; государственные и муниципальные унитарные предприятия; автономные учреждения; хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия РФ, субъекта РФ или муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов; дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит всем указанным выше юридическим лицам.

С начала текущего года начал действовать Экспертный совет по развитию контрактных отношений при Минэкономразвития РФ. В перспективе, как отмечает представитель министерства, «мы видим возможность создания *единой контрактной системы в Российской Федерации*, регулирующей сферу государственных и муниципальных закупок, сферу закупок организаций государственного сектора экономики, сферу государственно-частного партнерства, концессионных соглашений»<sup>16</sup>.

Объем настоящего доклада не дает возможности показать все аспекты реализуемой реформы, в этой связи мы, прежде всего, рассматриваем комплекс вопросов, связанных с созданием *контрактной системы в сфере закупок товаров работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд*, выступающей основой, «каркасом» для нового контрактного института.

## **II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА: НОВОЕ КАЧЕСТВО УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ**

В настоящее время в мировой практике широко используется система оценки качества государственного управления, разработанная Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая включает следующие ключевые аспекты: государственная служба; управление разработкой и реализацией политики; управление государственными расходами; *государственные закупки*. Данный структурный подход

---

<sup>16</sup> Черемисов М. <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect>

использовался при подготовке и оценке результатов реформ в сфере государственного управления, в первую очередь в странах - членах ЕС, а также при реформировании российской экономики, например, при подготовке и проведении административной реформы, разработке стратегии развития РФ на период до 2020, реформировании системы государственных закупок. Основными универсальными показателями качества управления закупками выступают: *прозрачность, подотчётность, ответственность, результативность, эффективность и экономичность государственных расходов* на закупки товаров, работ, услуг.

Современный этап реформирования российской системы государственных и муниципальных закупок заключается в переходе к контрактной модели управления закупками. Как мы уже отмечали, с 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — *Закон о КС*).

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

заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, а именно для:

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

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

Анализ ключевых изменений, вносимых в соответствии с *Законом о КС* в систему организации и регулирования государственных и муниципальных закупок (ключевые нововведения Закона о КС представлены в Приложении 1), позволяет сделать вывод о формировании институциональных основ для перехода к новому качеству управления закупками.

В отличие от Федерального закона № 94-ФЗ<sup>17</sup> (до 1 января 2014 года основного нормативного регулятора в данной сфере), новый закон включает совокупность норм и правил, регулирующих государственную закупку как *единый цикл, состоящий из следующих ключевых этапов*: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; формирование планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд; размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг и заключение контрактов; исполнение, мониторинг и аудит государственных контрактов.

Концепция развития КС предусматривает расширение способов закупки, добавление двухэтапных закрытых конкурсов, размещение способом запроса предложений, усиление фактора предквалификации. При осуществлении закупок могут использоваться как конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) так и закупки у единственного поставщика. Конкурентными способами являются конкурсы, в том числе открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс и аукционы (в электронной форме и закрытые аукционы), запрос котировок, запрос предложений. В соответствии со статьей 31 Закона о КС государственные уполномоченные органы (заказчики) наделены правом вводить дополнительные квалификационные требования к участникам определенных конкурсов (с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием и др.). В том числе к наличию: оборудования, финансовых и материальных ресурсов, профессиональных специалистов для исполнения контракта; опыта работы, связанного с предметом контракта; соответствующей деловой репутации.

---

<sup>17</sup> Федеральный закон №94-ФЗ от 21.07.2005г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее *Закон 94-ФЗ*).

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

По нашему мнению, приоритетным условием повышения эффективности контрактных отношений выступает реализация принципа единства стандартов и параметров контрактации, предусмотренного в данной системе. В этой связи одной из ключевых проблем реализации Закона о КС является разработка библиотеки *типовых контрактов и типовых условий* контрактов, библиотеки типовых форм конкурсной документации, технических заданий, стандартизации документооборота. Следует отметить, что ряд субъектов РФ в рамках своих полномочий ведут активную работу по созданию такой информационной базы, например, в г. Москве она включает 330 видов контрактов, при этом идет дальнейшая стандартизация форм и разработка типовых технических заданий. В свою очередь, на федеральном уровне идет процесс формирования образовательных программ и типовых

кейсов заключения контрактов, размещаемых на специализированных сайтах в интернете.

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

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

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

лицо, ответственное за осуществление закупок, исполнение контрактов, — контрактного управляющего, имеющего специальную профессиональную подготовку.

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

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

Закон о КС формирует институциональные условия для формирования нового алгоритма взаимодействия между государственными заказчиками и поставщиками. Нормативно закреплена (статья 34 закона) зеркальная ответственность за невыполнение условий и расторжение контрактов как со стороны государственных и муниципальных заказчиков, так и исполнителей контрактов. Контракт должен включать обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом. Например, в случае просрочки исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней).

Кроме того, государственные контракты теперь могут иметь специальные условия, например, *обязательное* привлечение при исполнении контрактов субподрядчиков, которые являются субъектами малого предпринимательства или социально ориентированными некоммерческими организациями. По планам правительства к 2018 г. доля субъектов малого предпринимательства в реализации госзаказа должна достигнуть 25%. В настоящее время, по экспертным оценкам, малый и средний бизнес напрямую (без учета субподряда) выполняет от 5% до 15% государственных заказов и заказов госкомпаний. Однако представляется целесообразным не вводить квоту малых предприятий, а создавать условия для стимулирования работающих с ними заказчиков. Как показывает практический опыт закупок, при введении жестких требований подрядчики идут на фиктивную организацию небольших фирм.

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

Введены преференции (15% в отношении цены контракта) при размещении государственного заказа и для производителей из России, а также стран Таможенного союза. Соответствующий нормативный документ<sup>18</sup> содержит перечень товаров, в отношении которых установлены данные преференции. Новым документом преференции предусмотрены не только для ранее сформированного перечня отраслей (производителей лекарственных препаратов, ряда продуктов питания: мясо, колбасные изделия, сливочные масла и др.), продукции легкой промышленности, различного оборудования, но и для поставщиков продукции медицинских изделий, металлопродукции и продукции тяжелого машиностроения. Включение в перечень сельскохозяйственной и рыбной продукции направлено на стимулирование спроса и повышение конкурентоспособности наиболее уязвимых отраслей агропромышленного комплекса.

Таким образом, Закон о контрактной системе сделал значительные подвижки для повышения роли государственного контракта как инструмента регулирования социально-экономического развития. Однако для эффективной реализации данных преференций необходима разработка и внедрение соответствующих механизмов на основе использования существующего практического опыта, в том числе частных рыночных структур.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>Приказ Минэкономразвития «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (от 8.05.2014)

<sup>19</sup>Например, по статистике электронной торговой площадки Tender.Pro, на долю малых и средних предприятий-поставщиков у них приходится примерно 85% стоимостной доли договоров, заключенных по итогам открытых процедур закупки в электронной форме. Это достигается за счет особенностей закупаемой в электронной форме номенклатуры и *обеспечения максимально комфортного доступа поставщиков* к электронным закупкам компаний, в том числе проводящим закупки по федеральному закону № 223-ФЗ. На площадке Tender.Pro для участников закупок действует тариф 2500 рублей в месяц в виде абонентской платы. Этот тариф позволяет участвовать в любом количестве тендеров, а комиссии за победу не взимаются. Все затраты компании-поставщика ограничиваются абонентской платой. Другая особенность площадки – организаторы конкурсов могут бесплатно приглашать неограниченное количество традиционных поставщиков участвовать в своих закупках.

В системе teclot.com вопрос доступа поставщиков к участию в закупке решен другим способом. Любой поставщик может *бесплатно принять участие в неограниченном количестве закупок, более того, бесплатной является и организация закупок*. Оплату осуществляет только победитель в строго ограниченной сумме – 1% от стоимости лота, но не более 3500 руб. Например, при победе в закупке на сумму 100 тыс. руб. победитель оплачивает 1000 руб. (1 %); если выиграна закупка на сумму 1 млн. руб. – то 3500 руб., что составляет всего 0,35% от общей суммы. Чем больше стоимость закупки, тем меньше оплата в

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

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

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

В настоящее время миллиардные сделки с государством заключают одни и те же поставщики. По данным Национальной ассоциации институтов

---

процентном выражении. Таким образом, тарифы на электронных торговых площадках позволяют представителям малого и среднего бизнеса участвовать в закупках крупных коммерческих компаний. Такие тарифы стимулируют поставщиков принимать участие в электронных конкурсах, что обеспечивает рост доли закупок в электронной форме в общем ежегодном объеме закупок заказчиков открытым конкурентным способом.

закупок (НАИЗ)<sup>20</sup> почти 40% крупнейших сделок по госзакупкам на суммы более 1 млрд руб. проходят с нарушением свободного доступа к госзаказам. Большая часть нарушений (27% заказов) связана с неправильным размещением документации, которую публикуют не полностью или с опозданием. Это ограничивает доступ независимых компаний к крупнейшим госконтрактам, а победителем становится «свой» поставщик».

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

По сути, Законом о КС закладывается основа для «управленческой революции» в сфере государственных и муниципальных закупок. Комплексный подход к процессу закупок, качественно новый уровень обоснования и планирования, обеспечение прозрачности и общественного контроля на всех этапах, расширение качественных критериев оценки заявок при выборе поставщиков и усиление значения квалификационных критериев оценки заявок – все эти новации (Приложение 1) базируются на результатах широкого общественного профессионального обсуждения проекта Закона и соответствуют мировой практике.

По оценке Минэкономразвития<sup>21</sup> полноценная реализация Закона о КС позволит резко сократить уровень коррупции в сфере закупок. Так, в г. Москве, которая фактически внедрила контрактную систему государственных и муниципальных закупок в рамках пилотного проекта удалось сэкономить на закупках около 250 млрд руб.<sup>22</sup>

Вместе с тем успех реализации новой системы управления закупками будет зависеть от того, в какой форме будут приняты нормативные акты, связанные с Законом о КС. Так до конца текущего года будут подготовлены

---

<sup>20</sup> режим доступа: [http:// www.naiz.org](http://www.naiz.org).

<sup>21</sup> А. Белоусов Выступление на форуме "Госзаказ-2013», режим доступа: [http:// www. forum-goszakaz.ru](http://www.forum-goszakaz.ru)

<sup>22</sup> А. Шаронов Выступление на форуме "Госзаказ-2013», режим доступа: [http:// www. forum-goszakaz.ru](http://www.forum-goszakaz.ru)

пять новых законодательных пакетов для дальнейшего формирования контрактной системы. Таким образом, предусмотренные законом новации требуют дополнительной разработки в разрезе следующих ключевых аспектов:

- формирование соответствующей институциональной базы на основе согласования и внесение необходимых изменений в федеральные законодательные акты (Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ и др.);
- создание полноценной нормативно-правовой и методической основы для обоснования и планирования закупок, в том числе, на межотраслевом и межрегиональном уровне;
- регламентация и введение различных форм «новых» контрактов для долгосрочного сотрудничества государства и частного бизнеса;
- увязка контрактов с социальными проблемами регионов;
- формирование соответствующей организационной структуры, создание системы профессиональной подготовки кадров.

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

### III. ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ ЗАКУПОК ИННОВАЦИОННОЙ ПРОДУКЦИИ

В Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года («Инновационная Россия 2020») система государственных закупок рассматривается в качестве одного из значимых инструментов реализации инновационной политики государства. В указанном документе, в частности, нашло отражение признание того факта, что «в настоящее время государственные закупки не стали значимым инструментом стимулирования инновационной активности, в то время как в мировой практике закупки для государственных нужд выступают в качестве важного ресурса для создания спроса на инновации»<sup>23</sup>.

Проведенное исследование мировой практики позволяет сделать вывод, что на современном этапе в странах с высокоразвитой экономикой наблюдается значительный рост интереса к государственному заказу как инструменту реализации инновационной стратегии. Например, в рамках ЕС создан и функционирует специализированный веб-сервер Procurement of Innovation Platform, содержащий нормативно-правовые, аналитические, статистические и иные материалы, связанные с проблемой государственного заказа на инновации, а также описание примеров «лучших практик».<sup>24</sup> При этом ключевой проблемой выступает *разработка механизмов использования государственных закупок для стимулирования инноваций посредством встраивания государственных закупок в общую систему реализации инновационной политики*. В том числе: выбор отраслей экономики, в которых применение закупочных механизмов может принести максимальный социально-экономический эффект; взаимная увязка закупочных механизмов с другими инструментами инновационной политики – научно-техническими программами, технологическими платформами и пр.

---

<sup>23</sup> Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р (раздел VIII, подраздел 3).

<sup>24</sup> <http://www.innovation-procurement.org>.

Согласно современной концепции инновационного технологического цикла, инновация получается тогда, когда изобретение доводится до промышленного продукта. Однако, как показывает практика, именно на этапе трансформации результатов прикладного исследования (изобретения) в первую партию промышленного продукта (инновацию) возникает так называемый трансформационный вызов, связанный с высокими издержками из-за необходимости поиска инвесторов, проблемами профессионального маркетинга и пр. В этих условиях только государственный сектор, в том числе через механизмы государственного заказа, способен преодолеть эти проблемы, способствуя трансформации изобретений в прорывные инновации. В странах ЕС именно государственный сектор формирует значительную долю спроса на инновационную продукцию, выступает ключевым заказчиком и потребителем инноваций в таких областях как здравоохранение, строительство, оборона и безопасность, мониторинг, контроль и предотвращение изменений климата, энергетика и энергоэффективность, транспорт.

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

Наиболее распространено определение государственного заказа на инновации, используемое Европейской комиссией. В соответствии с указанным определением выделяются два основных вида государственного заказа (закупок) на инновации<sup>25</sup>:

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

---

<sup>25</sup> Pesa V. Demand driven innovation through public procurement // European Commission 2012 <http://www.ec.europa.eu>

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

В свою очередь РРІ подразумевает *закупку недавно разработанного продукта* (услуги), либо *долевое финансирование* объектно-ориентированных прикладных исследований по разработке инновационного продукта на условиях государственно-частного партнерства совместно с разработчиком и (или) другими потенциальными потребителями разрабатываемого продукта. При РРІ государство не только обеспечивает свои потребности в новых продуктах, но и выступает, как правило, в качестве «первого покупателя» («первого рынка») для этих продуктов, таким образом, стимулируя инновационное развитие.

Вместе с тем, анализ европейского и американского законодательства о государственных закупках позволяет говорить о том, что понятие «государственный заказ на инновации» в зарубежном законодательстве не употребляется, хотя использование этого термина широко распространено в научной литературе и экспертно-аналитических материалах. В российском законодательстве также четко не регламентированы понятия «государственный заказ на инновации», «закупка инновационной продукции».

Следует отметить, что отсутствие четкого понятия в российских и зарубежных законодательных и нормативно-правовых актах приводит к

проблемам с достоверной оценкой объемов государственного заказа на инновации как в России, так и в других странах, поскольку статистически этот показатель не учитывается ни национальными статистическими службами, ни Евростатом, ни авторитетными международными организациями (ООН, ОЭСР, Всемирный банк и др.).

Тем не менее, некоторые косвенные экспертные оценки объемов доконкурентных заказов ((РСР) В России и США могут быть получены на основе данных об объемах прикладных исследований и разработок, выполненных в рамках государственных контрактов. При оценке масштабов РСР в России нами были использованы данные Минэкономразвития России по финансированию НИОКР в рамках ФЦП<sup>26</sup>, поскольку в нашей стране основной объем государственного заказа на прикладные исследования и разработки проходит именно через ФЦП. В свою очередь, для оценки масштабов РСР в США были использованы данные Национального научного фонда США по финансированию прикладных исследований и разработок из федерального бюджета<sup>27</sup>. Результаты оценки представлены в таблице 4.

В 2012 г. объем доконкурентных заказов на инновации составил в России (без учета государственного оборонного заказа) 1,4% расходов федерального бюджета, в США этот показатель без учета и с учетом расходов на национальную оборону составил соответственно 1,5% и 3,8% расходов федерального бюджета<sup>28</sup>.

Также по оценке экспертов ОЭСР, в США удельный вес федерального государственного заказа на инновации (*включающего как РСР, так и РРП*) в общем объеме федерального государственного заказа за последнее десятилетие составляет в среднем более 11%, для ЕС (с учетом заказов

---

<sup>26</sup> <http://fcp.economy.gov.ru>.

<sup>27</sup> <http://www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf14306>.

<sup>28</sup> При расчетах использованы данные Минэкономразвития России (<http://fcp.economy.gov.ru>), Росстата ([http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/finans/fin21.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin21.htm)), Национального научного фонда США (<http://www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf14306>) и Административно-бюджетного управления при Президенте США (<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>).

национальных правительств и наднациональных структур) аналогичный показатель в среднем приближается к 16%<sup>29</sup>.

Таблица 4

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

Год	Россия (без учета государственного оборонного заказа)	США (без учета расходов на национальную оборону)	США (с учетом расходов на национальную оборону)
2007	2,0	50,5	133,2
2008	2,1	50,3	135,4
2009	3,4	46,1	131,4
2010	3,3	51,7	138,5
2011	4,9	50,6	133,8
2012	5,9	53,3	133,2
2013 <sup>30</sup>	6,1	51,8	123,8
2014 <sup>31</sup>	5,2	58,7	133,3

Помимо этого, на основе данных об удельном весе организаций, осуществлявших технологические инновации, в общем числе организаций, и удельном весе организаций, получавших бюджетное финансирование, в общем числе организаций, осуществлявших технологические инновации, была выполнена оценка масштабов вовлечения организаций в процесс реализации государственного заказа на инновации. Результаты оценки представлены в таблице 5.

Как следует из данных таблицы 5, по масштабности вовлечения организаций в процесс реализации государственного заказа на инновации, Россия существенно отстает от развитых стран, что свидетельствует о

<sup>29</sup> *Appelt S.* Measuring public procurement of R&D and innovation // Demand-driven innovation through public procurement: Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solutions, Berlin 21–22 March 2013.

<sup>30</sup> Предварительные данные.

<sup>31</sup> Предварительная оценка.

недостаточной эффективности размещения государственных заказов в нашей стране.

Таблица 5

**Оценка масштабов вовлечения организаций в процесс реализации государственного заказа на инновации (2012 г.)<sup>32</sup>**

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

Начиная с 2014 г., развитие государственной контрактной системы и в ее рамках государственного заказа на инновации будет происходить в русле правовых норм нового Закона о КС. Анализ норм данного закона позволяет говорить о его прогрессивности, нацеленности на развитие цивилизованных контрактных отношений создание более благоприятных, нежели в настоящее время, условий для развития государственного заказа на инновации.

В то же время, Закон о КС во многом носит рамочный характер, создает необходимые, но не достаточные условия для развития соответствующих процессов, поскольку практическая реализация его ключевых норм, влияющих на стимулирование закупок инновационной продукции, зависит от своевременности и качества разработки соответствующих подзаконных актов. В первую очередь это касается установления уровня значимости *критериев оценки конкурсных заявок, квалификационных требований* к участникам конкурсов с ограниченным участием, возможности и условий заключения *контрактов жизненного*

<sup>32</sup> Рассчитано по данным: Индикаторы инновационной деятельности: 2014. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2014. С. 445–448.

*цикла, возможности и правил использования ориентировочной цены или формулы цены контракта.*

Заметим также, что закупки отдельных видов юридических лиц (прежде всего, хозяйственных обществ с государственным участием) продолжают регулироваться положениями Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», статьей 4 которого предусматривается размещение соответствующими юридическими лицами планов закупки инновационной продукции на специализированном официальном сайте.

Во исполнение части 4 статьи 4 указанного закона федеральными органами исполнительной власти для подведомственных юридических лиц разработаны и утверждены критерии отнесения продукции к категории инновационной.

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

Однако, несмотря на указанные различия, общим в рассмотренных документах является их акцент именно на новизну продукции как таковую, а на достижение конкретных целей в области здравоохранения, промышленности, энергетики и пр.

Следует также отметить, что критерий *экологичности* в рассмотренных приказах даже не упоминается, а в соответствии с нормами федеральных законов 44-ФЗ (Закон о КС) и 223-ФЗ не является обязательным при оценке и сопоставлении заявок.

Критерий оценки стоимости жизненного цикла продукции предусмотрен приказами Минздравсоцразвития и Минобрнауки (в приказе Минпромторга впрямую не указывается), в соответствии с нормами Закона о КС использование этого критерия при оценке и сопоставлении заявок допускается только при заключении контрактов жизненного цикла. В свою очередь, перечень случаев заключения контрактов жизненного цикла определяется Правительством РФ (статья 34) и в настоящее время является крайне ограниченным<sup>33</sup>.

Законом регламентирован гибкий подход к определению уровня значимости критерия цены контракта (но не менее 20%) при размещении заказов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (статья 32, часть 6). Однако для большинства остальных случаев (включая закупку существующей инновационной продукции) соотношение величин значимости критериев Законом о КС не установлено и в соответствии с частью 8 статьи 32, будет установлено нормативным правовым актом Правительства РФ.

Среди неоднозначных сторон Закона следует отметить сохранение нормы Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ об указании в конкурсной документации информации о начальной (максимальной) цене контракта. Подобная норма не соответствует международной практике и является особенностью отечественного законодательства.

В целом анализ международного опыта позволяет сделать вывод о том, что при размещении заказов на НИОКР и закупке инновационной продукции задачей заказчика является не самостоятельный расчет начальной (максимальной) цены контракта, а анализ *обоснованности ценовых предложений потенциальных исполнителей на основе аудита структуры и объема планируемых затрат* (с привлечением независимых экспертов или передаваемый в случае особенно дорогих и сложных заказов на аутсоринг

---

<sup>33</sup> Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла».

профессиональным аудиторским компаниям). При этом предусмотренные зарубежным законодательством процедуры конкурентных переговоров позволяют заказчику оптимизировать стоимость заказа в случае выявления факта завышения цены в предложении потенциального исполнителя.

Результаты проведенного анализа позволяют систематизировать и выделить следующие ключевые проблемы формирования правовых основ инновационных закупок в рамках государственной контрактной системы.

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

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

#### **IV. КОНТРАКТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТОК**

Одной из важнейших национальных задач на современном этапе является формирование инновационной модели российской экономики, которая предполагает, что экономический рост зависит, прежде всего, от качественных изменений структуры экономики и действующих в ней агентов под воздействием научно-технологического прогресса. Для этого требуется реализация институциональных и законодательных условий осуществления инновационной деятельности, механизмов ее стимулирования, в том числе, на основе поддержки проводимых исследований и разработок (ИР).<sup>34</sup> Хотя ИР являются только одним из аспектов инновационной деятельности, но это достаточно объемная сфера, включающая в себя согласно «Руководству Фраскати» (международный стандарт ОЭСР) «творческую работу на системной основе с целью увеличения запаса знаний, включая знание человека, культуры и общества, и использование этого запаса знания для изобретения новых применений. ИР – это термин, относящийся к трем видам

---

<sup>34</sup> Аналогом англоязычного термина *Research and Development* (R&D) у нас раньше выступали «научные исследования и опытно-конструкторские разработки» (НИОКР), сейчас же осуществляется переход к более краткому термину «исследования и разработки» (ИР), используемому и в данном докладе.

деятельности: фундаментальные исследования, прикладные исследования, экспериментальные разработки»<sup>35</sup>.

Исследования и разработки выступают без преувеличения центральным стержнем, на который «нанизываются» практически все аспекты современной экономики, в рамках которой должна обеспечиваться реализация инновационной цепочки – воспроизводство знаний посредством фундаментальных исследований - проведение прикладных исследований и разработок - внедрение научно-технических результатов в производство - производство конкурентоспособной инновационной продукции. Результаты, полученные в ходе ИР, в том числе и негативные, идут в развитие и распространение знаний через систему образования. Ведущая роль науки требует перспективного видения и управления потенциалом знаний и не в последнюю очередь с точки зрения обеспечения исследований необходимыми финансовыми ресурсами. При этом следует учитывать, что вложения в знания не дают быстрой отдачи, а работают на перспективу, иногда достаточно отдаленную. Поэтому важна роль государства, как в обеспечении прямой финансовой поддержки ИР, так и в стимулировании непрерывного «перелива» знаний и технологий в экономику.

Именно в рамках данного процесса на Западе с конца шестидесятых годов последовательно разрабатывается инструмент *контрактного исследования*. Контрактное исследование осуществляется в рамках сотрудничества между государственным или частным клиентом, заинтересованным в решении определенной научно-технологической задачи, но не имеющим для этого необходимых возможностей, и исследовательской организацией, которая может выполнить такую работу на основе контракта. Известно, что научно-исследовательская деятельность активизируется в том случае, если в экономике имеется тенденция к повышению спроса на новую, высокотехнологичную продукцию. Это и является моментом, когда на авансцену выходят организации, выполняющие контрактные исследования –

---

<sup>35</sup> OECD. Frascati Manual. Paris, 1993.

contract research organizations (CRO). CRO являются юридически независимыми исследовательскими организациями, обслуживающими различные инновационные институты. Зарубежные специалисты отмечают, что для эффективной работы CRO требуются:

- общественная (государственная) поддержка в проведении фундаментальных исследований;
- наличие предприятий с намерением и потребностью продвигать научно-технологический прогресс;
- гибкие контрактные правила патентования и использования результатов ИР;
- информационное сотрудничество с конкурентами, чтобы избежать дублирования усилий в одной области исследования;
- налоговые льготы<sup>36</sup>.

Обязательства по контракту, связанному с ИР, который финансируется частным предприятием, существенно отличаются от обязательств по контракту, финансируемому государством. В последнем случае исполнитель должен выполнить дополнительные требования заказчика. Обычно эти требования состоят в обязательстве сделать результаты финансируемого проекта достоянием всех заинтересованных организаций (компаний). Это означает, что абсолютная конфиденциальность при общественном (государственном) финансировании проекта ИР невозможна<sup>37</sup>.

Существенным аспектом контрактных отношений в сфере ИР является охрана прав интеллектуальной собственности. Вступив во Всемирную торговую организацию (ВТО), Россия взяла на себя, в том числе, обязательство соблюдать Соглашение TRIPS (Торговые аспекты прав интеллектуальной собственности). Согласно этому документу страны-участницы обязуются обеспечить на своей территории действие таких процедур, которые позволяют осуществлять мероприятия, предотвращающие

---

<sup>36</sup> Шмайсер Н. Контрактная система исследований / Управление наукой в странах ЕС. Том 3 – М.:Наука, 1999. С.295.

<sup>37</sup> Там же. С. 300.

и не допускающие нарушения законодательства в сфере охраны интеллектуальной собственности. Соглашение TRIPS отмечает также, что законодательство каждой страны должно иметь нормы, которые разрешали бы прибегать к эффективным действиям, направленным против любого нарушения прав интеллектуальной собственности, включая оперативные меры по предотвращению нарушений и правовые санкции на случай дальнейших нарушений. Это более чем актуально для нашей страны в связи с тем, что выполнение исследований и разработок по государственным контрактам занимает с 2011 г. лидирующее место в общем объеме бюджетных расходов на гражданскую науку. Причем за 2010-2013 гг. по этой позиции наблюдался рост на 21,3 процентных пункта, что связано с общей тенденцией перехода на контрактную систему в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (см. таблицу 6).

Таблица 6

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

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

*Источник:* Наука, технологии и инновации России - 2013: крат. стат. сб.- М.: ИПРАН РАН, 2013. С. 27.

Однако означает ли это, что у нас также пропорционально улучшаются институциональные условия для функционирования организаций, выполняющих контрактные исследования по заказу государства?

До недавнего времени центральное место в российской правовой базе контрактных отношений занимал Закон 94-ФЗ. Результаты анализа правоприменительной практики данного закона в научно-исследовательских организациях выявили, что он был «удобен» только для тех научных проектов, для которых можно было сформулировать четкое техническое задание (опытно-конструкторские работы и опытно-технологические проекты на стадии внедрения в производство). Большинство же исследований, причем не только фундаментальных, но и прикладных (на до коммерческой стадии), плохо вписывались в Закон 94-ФЗ.

Анализ принятого нового законодательного акта (Закона о КС), свидетельствует о том, что он не в полной мере решает проблему повышения качества механизма формирования и размещения заказов на выполнение исследований и разработок для государственных и муниципальных нужд. Научным сообществом в процессе обсуждения соответствующего законопроекта выдвигались предложения по его совершенствованию в части, касающейся сферы исследований и разработок. К сожалению, не все они нашли отражение в принятом законодательном акте. В частности, представлялось целесообразным для учета специфики научной и научно-технической деятельности прописать в законе норму о необходимости разработки среднесрочных и долгосрочных научно-технических прогнозов, на основе которых должен формироваться государственный или муниципальный заказ на выполнение ИР.

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

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

В соответствии с нормами Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» бюджетные научные учреждения получают финансовые ресурсы (субсидии) для оказания государственных услуг в соответствии с государственным или муниципальным заказом (заданием). В целом формирование такого заказа целесообразно осуществлять не на отдельные разрозненные виды работ, входящих в инновационную деятельность, а на *реализацию полного инновационного цикла «прикладные исследования - разработки - освоение и производство инновационной продукции»*, т.е. на реализацию инновационных проектов «под ключ». Такой подход позволит обеспечить реальную, а не формальную интеграцию отраслевых НИИ, вузов и промышленных предприятий для осуществления инновационной деятельности. Для решения указанной задачи необходимо внести изменения в принятый закон в части разработки, освоения, производства и поставки инновационной продукции (работ, услуг).

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

проведенных ИР и перспектив их дальнейшего использования. Существенную роль в исправлении данной ситуации должна играть научная экспертиза программ и проектов, в частности возможности их реализации через проведение контрактных исследований и закупку (разработку) инновационной продукции.

Зарубежный опыт показывает, что успех контрактного исследования в условиях рыночной экономики существенным образом определяется объемом и качеством сотрудничества между исследовательскими институтами и частными компаниями реального сектора, инвестирующими такую работу. К сожалению, в России объем и качество сотрудничества еще не достигли серьезного уровня. Так, средства бюджета составляют около 70% во внутренних затратах на исследования и разработки, а в развитых странах ситуация обратная – примерно 70% приходится на частные компании. При этом государство, даже при сравнительно небольшой своей доле в финансировании ИР, успешно осуществляет общую координацию научно-исследовательских работ и реализацию широкомасштабных программ (контрактов) путем поощрения частных компаний. В РФ же государству приходится работать на «два фронта»: выступать главным заказчиком и по фундаментальным, и по прикладным исследованиям. В результате происходит распыление государственных средств и российская фундаментальная наука - главный государственный научный приоритет - «урезается» в финансовом отношении. Осознание бизнесом того факта, что наука тоже есть непосредственная производительная сила, которая «делает деньги», является одной из главных составляющих для построения экономики знаний и превращения предпринимательского сектора в реального солидного заказчика для организаций, выполняющих контрактные исследования.

## V. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. На современном этапе чрезвычайную актуальность реформирования системы государственных и муниципальных закупок осознают все заинтересованные стороны – государство, бизнес, общество. Процесс качественных изменений запущен принятием Закона о КС. Для решения такой комплексной задачи требуется политическая воля и системный подход, позволяющий учесть все ключевые факторы, ограничивающие и стимулирующее развитие контрактной системы закупок. Данный подход должен базироваться на *разработке долгосрочной стратегии развития контрактной системы*, включающей перспективные направления и приоритеты развития, механизмы реализации модели КС.

*Основные перспективы и стратегический потенциал* развития государственной контрактной системы будут определяться *степенью реализации базовых институциональных принципов ее формирования, повышением качества управления закупками, инновационной активностью и эффективностью закупок.*

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

В первую очередь речь идет о реалистичном планировании развития КС во взаимосвязке с государственной социально-экономической и бюджетной политикой, в результате чего должен быть предложен комплекс мер для оптимизации системы конвертации бюджетных ресурсов в реально востребованные государством (в лице его исполнительных органов) товары, работы, услуги. Пока же, к сожалению, слабая увязка планов социально-экономического развития на различных уровнях исполнительной власти, бюджетного процесса и процесса планирования государственных

(общественных) закупок приводила к системным срывам в реализации государственных контрактов и неэффективности расходования бюджетных средств. В этой связи представляется необходимым нормативно регламентировать интеграцию процедуры планирования закупок, предусмотренную Законом о КС, с этапами составления и исполнения планов бюджетной системы РФ, а также в рамках подготовки изменений в Бюджетный кодекс в части установления требований к планированию бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг.

3. Принятый базовый Закон о КС в большей степени представляет собой «протокол о намерениях» - необходима активная и масштабная работа по созданию *институциональных условий для реализации ряда законодательных новаций*. Как показывает анализ результатов исследований специалистов ОЭСР, «дружелюбное» (простое, понятное и методически обеспеченное) национальное законодательство является ключевым драйвером развития и повышения эффективности государственных закупок (Приложение 2).

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

4. Общая институциональная и организационная структура государственных закупок не нашла в Законе о КС полного и четкого определения. Международная практика государственных закупок показывает, что базовый нормативно-правовой документ должен

устанавливать как минимум принципы организации и основные функции соответствующих органов, регламентировать их права и обязанности, чтобы обеспечить согласованность и эффективность деятельности ключевых субъектов контрактной системы. У нас же в ходе формирования КС вновь может проявиться конфликт интересов, связанный с возникающими разногласиями заинтересованных ведомств (Минфин, Минэкономразвития, ФАС) в определении правовой, практической и контрольной сферы деятельности органов государственной контрактной системы.

Так, согласно положению о Федеральной антимонопольной службе (ФАС России) этот орган является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд. Однако ФАС последовательно выступал против создания КС, являясь проводником идеологии Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (94-ФЗ).

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

«мягкое» регулирование (Дания, Швеция), их роль за пределами антимонопольного законодательства скорее консультативная.<sup>38</sup>

По оценке ряда экспертов активное отстаивание ФАС таких идей Закона 94-ФЗ как отказ от предквалификации, приоритетность электронного аукциона, закрепление норм прямого действия<sup>39</sup> нанесло значительный ущерб системе государственных закупок в России. Абсолютизируя проблему коррупции, Закон 94-ФЗ оставил за рамками цель осуществления закупок. Система регулирования (с ее акцентом на ценовые факторы и игнорированием факторов репутации поставщиков и качественных характеристик поставляемых товаров) расширила возможности для манипулирования результатами торгов со стороны недобросовестных участников закупок. Передача функций *контроля в сфере размещения госзаказа специализированному агентству, отвечающему за весь цикл закупки*, содействовало бы повышению эффективности деятельности контрактной системы.

5. Существенным ограничением для развития контрактной системы на современном этапе является недостаточный *уровень профессионализма, отсутствие необходимых компетенций* для выполнения предусмотренных функций специалистами контрактных структур управления, контрактными офицерами. Практика показывает, что нарушения при размещении заказов и заключении контрактов во многом происходят из-за недостаточной компетентности управленческого персонала. Согласно результатам исследований Всемирного банка издержки, связанные с некомпетентностью государственных заказчиков, даже в развитых странах, соизмеримы с издержками коррупционных рисков. По оценке итальянских экспертов, потери от коррупции в сфере закупок у них составляют 20%, а от непрофессионализма 80%. Материалы Счетной палаты РФ свидетельствуют,

---

<sup>38</sup> Варламов Л.В., Ульянов А.С. Должен ли антимонопольный орган регулировать госзакупки и к чему это приводит / сб. Развитие конкуренции и регулирование закупок, М.: НАИЗ, 2012. С. 7-16.

<sup>39</sup> Согласно оценке Всемирного Банка, одним из главных недостатков 94-ФЗ являлось то, что он - закон прямого действия, который жестко регулировал все аспекты размещения заказов, что мало осуществимо в условиях постоянно меняющейся ситуации на рынке, особенно в сегменте инновационной продукции.

что у нас глупость заказчиков зачастую обходится намного дороже коррупции.<sup>40</sup> В этой связи одной из ключевых задач развития КС является организация разноразрядной системы профессиональной подготовки кадров.

6. На современном этапе растет острота проблем, связанных с эффективностью использованием общественных финансов, качеством производимых благ на рынке государственных услуг. Распоряжением Правительства РФ в декабре 2013 г. была утверждена Программа повышения управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, так как существующая институциональная модель экономико-правового механизма государственного регулирования не обеспечивает на практике воспроизводство нужных экономических и социальных эффектов. В то же время без эффективного, грамотного и ответственного управления государственными финансами невозможно реализовывать государственные задачи в социальной сфере, обеспечения обороноспособности и безопасности страны. Существующие проблемы с качеством управления бюджетными средствами, в том числе выделяемыми для государственных и муниципальных нужд, являются системными и требуют нового комплексного подхода.

В процессе исследования данной проблемы авторами доклада уже была обоснована необходимость и даны предложения (в рамках экспертного обсуждения проекта Закона о КС) о более полном наполнении понятия «эффективность» общественных закупок<sup>41</sup>. По нашему мнению, данное понятие должно включать в себя, во-первых, результативность как соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов конкретным целям, во-вторых, экономичность как

---

<sup>40</sup> Московские новости. 5 июля 2012.

<sup>41</sup> См. *Смотрицкая И., Черных С.* От государственного заказа к общественным закупкам//Общество и экономика.2012.№ 9.С.53-66 *Смотрицкая И.И. Черных С.И.* Государственные закупки и формирование инновационной экономики//Вопросы экономики. 2010 № 6. *Смотрицкая И.И.* Институт ГЧП в сфере государственных закупок: проблемы и перспективы развития/ сб. ГЧП: практика, проблемы, перспективы М.: ГД РФ. 2011. и др.

эффективность закупочной деятельности на разных стадиях процесса размещения и реализации государственных заказов, и, в-третьих, «внешнюю» эффективность системы как влияние на социально-экономическое развитие страны. Например, для понимания сущности социальных эффектов в контексте производства бюджетных услуг необходимо ввести дефиницию «социальный эффект бюджетной услуги», соответствующие критерии и индексы оценки.

Очевидно, что результативность, экономичность и внешняя эффективность системы закупок теснейшим образом связаны между собой и, по сути, выражают лишь различные аспекты эффективности общественных расходов. Данный подход соответствует и современной международной концепции закупок Sustainable Procurement (государственные закупки в целях устойчивого социально-экономического развития) (Приложение 2), где существенная роль в повышении качества закупок отведена стимулирующим мероприятиям для соблюдения государственными заказчиками трех базовых принципов (triple baseline) экономичности, экологичности и социальной полезности закупок в масштабах всего общества. Так, в США нормы и требования Sustainable Acquisition Policy инкорпорированы непосредственно в Кодекс федерального регулирования, которым, в частности, установлены требования к эффективности и экологичности производства, потребления (использования) и утилизации заказываемой (разрабатываемой) продукции.<sup>42</sup> При этом по ряду критериев более конкретные (обязательные) требования к закупаемой (разрабатываемой) продукции, установлены рядом федеральных законов, стандартов и регламентов, а также сформулированы в соответствующих федеральных программах, в частности Federal Energy Management Program (FEMP). Все более популярными в мировом масштабе становятся и концепции Sustainable Public Procurement (SPP) и Green Public Procurement (GPP), в которых ключевыми критериями при принятии решений

---

<sup>42</sup> Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation. Subchapter D. Part 23.

о закупках становятся экологичность и стоимость жизненного цикла продукции<sup>43</sup>.

7. Значительный потенциал для повышения качества управления закупками заключается в *расширении системы критериев при оценке сопоставления заявок* от потенциальных исполнителей (подрядчиков) государственного и муниципального контракта. Представляется важным, что при оценке и сопоставлении заявок вместо критерия «цена контракта» теперь может использоваться критерий «стоимость жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта». Это создает условия при реализации крупных (в первую очередь инфраструктурных) проектов перейти от экономичности закупок к достижению эффективности на основе заключения контрактов «жизненного цикла» (КЖЦ).<sup>44</sup>

Наиболее масштабные и дорогостоящие проекты по модели контрактов жизненного цикла реализуются в инфраструктурном строительстве. В первую очередь это проекты, связанные с транспортом, — железные дороги, тоннели, мосты и переправы. Например, в Западной Европе к 2020 г. по схеме КЖЦ предполагается возвести 1165 км высокоскоростных железнодорожных магистралей, или 41% от общей сети. В Великобритании до 90% дорог общего пользования (в том числе знаменитый тоннель под Ла-Маншем) строится и ремонтируется именно по контрактам жизненного цикла. КЖЦ в таких случаях помогают правильно выстроить отношения между государством и частным сектором и привлечь инвестиции в крупные проекты, априори являющиеся долго окупаемыми или убыточными.

Огромные инвестиции в транспорт сегодня анонсирует и российское правительство. Так, по данным Минтранса, до 2020 г. в развитие

---

<sup>43</sup> Sustainable Public Procurement: A Global Review. Final Report. Paris: UNEP, 2013.

<sup>44</sup> Контракт жизненного цикла — это договор, по которому исполнитель берет на себя весь комплекс работ на создаваемом, а потом и обслуживаемом объекте. «В российском законодательстве пока нет самого понятия “контракт жизненного цикла” — ни как разновидности концессии, ни как формы ГЧП. Сегодня КЖЦ называют договором купли-продажи с рассрочкой платежа», отмечает старший юрист-аналитик юридической фирмы VEGAS LEX Евгения Зусман. Однако это не мешает подобным проектам реализовываться, например в Санкт-Петербурге, где по такой схеме проводятся некоторые госзакупки, или в Москве, где столичный метрополитен планирует на основе контракта жизненного цикла организовать поставку и эксплуатацию вагонов// Эксперт № 24 . 2013 г. С.30

транспортной инфраструктуры будет вложено 12,3 трлн руб., из них госинвестиции составят 7,3 трлн, еще 5 трлн должно быть привлечено за счет различных механизмов внебюджетного финансирования государственно-частного партнерства. В общую сумму входят затраты не только на автомобильные дороги, но и на авиасообщение, а также ассигнования РЖД на железные дороги. Чтобы максимально эффективно инвестировать эти огромные деньги, было бы правильно использовать механизм КЖЦ. Тем более что, по подсчетам аналитиков, при прочих равных такие контракты позволяют экономить 30% на строительстве и последующей эксплуатации. К тому же государству не нужно вкладывать сразу большую сумму: сделав заказ, оно может рассчитываться за объект десятилетиями, да и то только после ввода его в эксплуатацию.<sup>45</sup>

Однако Закон о КС лишь отчасти учёл успешный мировой опыт. Законом установлено, что такие контракты могут заключаться только в случаях, предусмотренных нормативным правовым актом Правительства РФ. При этом на современном этапе в стратегических закупках высокоразвитых стран приоритетную роль играет не ценовое предложение, а «value» (от англ. – ценность, важность) закупки. В этой связи при заключении контрактов оценивается совокупная стоимость владения (ТСО - Total Cost of Ownership)<sup>46</sup> закупаемым объектом в течение предполагаемого периода владения. Это приводит к тому, что решения о заключении контрактов принимаются не на основе оценки сумм первоначальных инвестиций, а на основе расчета суммарной стоимости и эффективности владения.

Таким образом, в рамках КС недостаточно развит целостный подход к затратам и результатам в сфере государственных закупок. В этой связи многие проблемы анализа и актуализации повышения эффективности

---

<sup>45</sup> Обухова Е. На всю жизнь // Эксперт, 2013. № 24. С. 30

<sup>46</sup> Совокупная стоимость владения (ТСО - Total Cost of Ownership) – общая величина целевых затрат (как прямых, так и косвенных), которые вынужден нести владелец с момента начала реализации вступления в состояния владения до момента выхода из состояния владения.

закупок требуют более глубокой проработки, сбалансированной взвешенной оценки их «необходимой и возможной» эффективности в, первую очередь на базе использования комплексной суммарной оценки стоимости владения закупаемой продукцией, ее полезности для общества.

8. Перспективы формирования и функционирования КС связаны с развитием инновационной функции закупок. Именно внутренний спрос является мотором российской экономики, поэтому государство, выступая в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, должно использовать государственный спрос как инструмент стимулирования модернизации и инновационного обновления экономики. Однако в настоящее время отсутствует системный подход к организации закупок инновационной и технически сложной продукции.

В первую очередь, необходимо разграничить и четко регламентировать, создав соответствующую нормативно-правовую базу, государственные закупки *существующей на рынке инновационной продукции* и государственный заказ на *разработку инновационной продукции*. Основная проблема, возникающая при закупках существующей на рынке инновационной продукции, связана с отсутствием объективных критериев, позволяющих отнести продукцию к инновационной. На современном этапе формирование заказчиком требований к закупаемой инновационной продукции является одной из основных проблем и ключевым фактором специфики инновационных закупок в нашей стране. Как правило, четкая идентификация потребностей заказчика в тех или иных новых инновационных качествах продукта требует серьезных исследований рынка. Решение этой проблемы возможно по двум основным направлениям:

- установлением высоких квалификационных требований к персоналу заказчика, привлечением независимых экспертов к формированию конкурсной документации и оценке предложений потенциальных поставщиков, передаче на аутсорсинг функции по исследованию рынка и в исключительных случаях – по организации всей закупки;

- выбором адекватных (соответствующих специфике предмета заказа) способов размещения заказа, позволяющих уточнять требования к закупаемой продукции непосредственно в процессе закупки – запрос предложений, двухэтапный конкурс, конкурентные переговоры.

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

Следует также отметить, что при проведении закупок готовой продукции требования к ней, как правило, формулируются в терминах технических характеристик продукта. Но, так как установленные технические характеристики предусматривают и определенные технические решения, то, следовательно, они ограничивают участников конкурса в возможности предлагать какие-либо альтернативные предложения, что при заказах на разработку инновационной продукции может быть неприемлемо, поскольку основной целью конкурса в данном случае является сам поиск инноваций.

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

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

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

При этом объективная сложность процессов формирования государственного заказа на разработку инновационной продукции и оценки предложений участников размещения заказа, а также риски недобросовестного поведения заказчиков и привлекаемых ими экспертов

ставят вопрос о необходимости установления жестких требований к квалификации персонала заказчика и привлекаемых заказчиком экспертов, а также к процедурам экспертной оценки.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Создание КС в России представляет собой попытку обновления и адаптации системы государственных закупок к современным социально-экономическим вызовам, стоящими перед нашей страной. В связи с чрезвычайной актуальностью институциональные проблемы развития системы госзакупок оказались в центре внимания средств массовой информации, профессиональных и независимых экспертов. Вместе с тем, за рамками дискуссий оставался главный вопрос – о роли и стратегических целях института государственных закупок в российской экономике. Что мы создаем - «сервисный институт» или систему обеспечения общественных нужд? В первую очередь надо определиться с сущностью и ролью института закупок, его взаимодействию со всеми другими сферами экономики и общества, масштабами задач, полномочиями для регулирования тех или иных сфер.

Для этого, по нашему мнению, необходим институциональный переход от понятий «государственный заказ», «государственные закупки», «государственные нужды» к понятиям «общественные закупки» и «общественные нужды».<sup>47</sup> Переход к целостной контрактной системе превращает государственный заказ в более сложный механизм

---

<sup>47</sup> Мы разделяем мнение ряда экспертов, что возможно условное разграничение на «государственные» и «общественные» нужды при определении общих потребностей в товарах, работах, услугах. Государственные нужды – товары, работы, услуги, необходимые для обеспечения деятельности государственных органов управления. Общественные нужды – публичные потребности общества. Например, известный эксперт в данной области А.А. Пискунов использует понятие «обеспечение государственных и общественных нужд» при определении цели деятельности государственной контрактной системы. В частности он отмечает, что «у нас нет институций, которые бы легитимизировали общественные и государственные нужды, они у нас существуют только как ведомственные нужды и то только после того, как акцептованы в реестре расходных обязательств федерального бюджета» /Международный опыт в реформе системы закупок: уроки для России, М.:СП РФ,2012, С.34.

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

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

Одновременно с экономической проблематикой общественных закупок возникают проблемы оптимизации и регулирования социальной эффективности закупок. Общественные закупки выступают одним из индикаторов социально-экономической справедливости, ибо они постоянно должны давать ответы на вопросы: для чего, что и с какой пользой

покупается на деньги общества, налогоплательщиков и, наконец, конечного потребителя государственной услуги.

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

## **Литература**

### **Официальные документы**

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
2. Федеральный закон от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
3. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
4. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 08 декабря 2011 г. № 2227-р).

### **Монографии и статьи**

5. *Анчишкина О.В.* Национальные контрактные системы: российское переопределение // ЭТАП: экономическая теория: анализ, практика. 2010. № 2.
6. *Анчишкина О.В.* Контракты – сгусток бюджетной энергии // Бизнес России №10 (152) октябрь 2013.
7. *Варламов Л.В., Ульянов А.С.* Должен ли антимонопольный орган регулировать госзакупки и к чему это приводит / сб. Развитие конкуренции и регулирование закупок. - М.: НАИЗ, 2012.
8. *Международный опыт в реформе системы закупок: уроки для России.* - М.: СП РФ, 2012.
9. *Пискунов А.А.* Федеральная контрактная система как инструмент развития // ЭТАП: экономическая теория: анализ, практика. 2011. № 6.
10. *Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Государственная научно-техническая политика и Федеральная контрактная система: зарубежный опыт и возможности его применения в России // Экономическая наука современной России. 2008. № 1.

11. *Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень Центра исследований и статистики науки. 2011. № 4.
12. Руководство по закупкам / под ред. Н. Димитри, Г. Пика, Дж. Спаньоло - М.: НИУ «Высшая школа экономики», 2013.
13. *Смотрицкая И.И.* Экономика государственных закупок.- М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2008.
14. *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. 2010. № 6.
15. *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* От государственного заказа к общественным закупкам // Общество и экономика. 2012. № 9.
16. *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* Государственная контрактная система: к новому качеству управления закупками // Общество и экономика. 2013. № 10.
17. *Уильямсон О.И.* Экономические институты капитализма. - СПб.: Лениздат, 1996.
18. *Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П.* США: Федеральная контрактная система и экономика.- М.: Наука, 2002.
19. *Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П.* США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. - М.: Наука, 2010.
20. *Фуруботн Э.Г., Рихтер Р.* Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. - СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2005.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### Контрактная система: основные нововведения

№ п/п		Содержание нововведений
1	<b>Сфера действия закона о КС</b>	Закон регулирует отношения, связанные с приобретением товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как <i>единый цикл, состоящий из следующих ключевых этапов</i> : прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; формирование планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд; размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг и заключение контрактов; исполнение, мониторинг и аудит государственных контрактов.
2	<b>Терминология</b>	Вместо размещения заказов – «закупки» и «определение поставщика».
3	<b>Субъекты, на которые распространяются положения закона</b>	Государственные и муниципальные заказчики, бюджетные учреждения, и <i>иные юридические лица</i> (в рамках бюджетных инвестиций).
4	<b>Закупки бюджетных учреждений</b>	Закупки бюджетных учреждений <i>«раздваиваются»</i> : за счет субсидий - закон о КС, а за счет «заработанных» средств (например, грантов) - Закон № 223-ФЗ.
5	<b>Принципы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ открытости; прозрачности информации</li> <li>▪ обеспечения конкуренции;</li> <li>▪ стимулирования инноваций;</li> <li>▪ единства контрактной системы в сфере закупок;</li> <li>▪ ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд;</li> <li>▪ эффективности закупок.</li> </ul>
6	<b>Информационное обеспечение</b>	<p><i>Единая информационная система</i> в сфере закупок - совокупность информации в базах данных, включающая:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ нормативные правовые акты и методические материалы</li> <li>▪ планы закупок; планы-графики;</li> <li>▪ информацию о реализации планов закупок и планов-графиков;</li> <li>▪ информацию о закупках, об исполнении контрактов,</li> <li>▪ реестры: контрактов, реестр недобросовестных поставщиков, реестр банковских гарантий,</li> <li>▪ библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов;</li> <li>▪ реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний;</li> <li>▪ результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ отчеты заказчиков, предусмотренные ФЗ о КС</li> <li>▪ маркетинговую информацию о товарных рынках</li> </ul>
7	<b>Централизация закупок:</b> <b>возможные варианты</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ в специальном казенном учреждении (одном или нескольких)</li> <li>▪ передача функций планирования, заключения и исполнения контрактов уполномоченному органу</li> <li>▪ централизация закупок в отраслевом ведомстве (уполномоченном органе исполнительной власти) для территориальных органов и подведомственных учреждений</li> <li>▪ полномочия по муниципальным закупкам (по соглашению между субъектом федерации муниципальным образованием) могут быть переданы на уровень субъекта федерации</li> </ul>
8	<b>Планирование закупок</b>	<p><i>Планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) планов закупок (утверждаются на срок закона о бюджете соответствующего уровня);</li> <li>2) планов-графиков (утверждаются на один финансовый год).</li> </ol>
9	<b>Обоснование закупок</b>  <i>Обоснование закупки осуществляется заказчиком при формировании плана закупок, плана-графика закупки.</i>	<p><i>При формировании плана закупок обоснованию подлежит объект закупки исходя из:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки,</li> <li>▪ установленных требований ккупаемым товарам, работам, услугам и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.</li> </ul> <p><i>При формировании плана-графика обоснованию подлежат:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ начальная минимальная цена контракта; цена контракта у ед. поставщика;</li> <li>▪ способ определения поставщика, в том числе дополнительные требования к участникам закупки.</li> </ul> <p><i>Оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе мониторинга закупок, аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок</i></p>
10	<b>Начальная (максимальная) цена</b>	<p><i>Установлены следующие методы определения и обоснования начально (максимальной) цены контракта:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);</li> <li>▪ нормативный метод;</li> <li>▪ тарифный метод;</li> <li>▪ проектно-сметный метод;</li> <li>▪ затратный метод.</li> </ul>

		<p>Определение цены контракта может осуществляться посредством применения одного или нескольких методов. Методические рекомендации по применению методов определения начальной максимальной цены контракта устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок (Минэкономразвития России);</p>
11	<b>Нормирование закупок</b>	<p><i>Нормирование</i> - установление требований к товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.</p> <p><i>Общие правила нормирования</i> определяются Правительством РФ; <i>Правила нормирования</i> определяют Правительство РФ, высшие исполнительные органы субъектов РФ, местные администрации, а также государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы.</p>
12	<b>Контроль в сфере закупок</b>  <b>Обязательное общественное обсуждение закупок</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Ведомственный:</i> органы исп. власти РФ, субъектов РФ, местного самоуправления и пр.</li> <li>▪ <i>Со стороны заказчика:</i> контрактная служба/управляющий, комиссия по осуществлению закупок</li> <li>▪ <i>Общественный:</i> граждане, общественные объединения, объединения юридических лиц.</li> </ul> <p>Порядок <i>общественного обсуждения</i> определяется Правительством РФ. В 2014-2015 гг. общественное обсуждение <i>проводится в порядке</i>, определяемом Минэкономразвития в случае, если начальная цена контракта превышает один миллиард рублей. Субъектами РФ и муниципальными органами в дополнение к случаям, установленным Правительством РФ, могут быть установлены иные случаи общественного обсуждения и принят свой порядок общественного обсуждения. <i>Закупки, подлежащие обязательному общественному обсуждению, не могут быть осуществлены без проведения такого обсуждения.</i></p>
13	<b>Контрактная служба</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Заказчики, совокупный годовой объем закупок которых, в соответствии с планом-графиком превышает 100 млн. руб., создают <i>контрактные службы</i> (создание специального структурного подразделения не является обязательным).</li> <li>▪ Если совокупный годовой объем закупок не превышает 100 млн. руб. и отсутствует контрактная служба, заказчик назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта - <i>контрактного управляющего</i>.</li> <li>▪ Работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.</li> </ul>

14	<b>Банковское сопровождение контрактов</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Требования к банкам и порядок отбора определяются Правительством РФ</li><li>▪ Условие о банковском сопровождении включается в план-график, извещение об осуществление закупки и контракт</li><li>▪ Расчеты в ходе исполнения контракта отражаются на счетах сопровождающего банка</li></ul>
----	--	---

Таблица 1

**Драйверы развития устойчивых госзакупок  
(по результатам международного опроса респондентов  
национальных госструктур)**

	Респонденты из национальных госструктур	
	количество респондентов	в процентах
Национальное законодательство	44	12,87%
Политическая воля и организационные структуры в госзакупках	37	10,82%
Обязательства (со стороны госорганов) по проведению эффективных госзакупок	23	6,73%
Международные инициативы и обязательства	28	8,19%
Способности построить оптимальную систему	38	11,11%
Инструменты, поддерживающие внедрение системы госзакупок	26	7,60%
Изучение лучших практик других участников госзакупок	16	4,68%
Нормативные документы по госзакупкам	23	6,73%
Активное участие частного сектора в госзакупках	10	2,92%
Компании по информационному обеспечению госзакупок	15	4,39%
Ожидания гражданского общества	12	3,51%
Доступ участников госзакупок к информации	16	4,68%
Содействие инновациям	14	4,09%
Стимулирование эффективности	9	2,63%
Заинтересованность акционеров компаний-участников госзакупок	17	4,97%
Содействие со стороны активистов	4	1,17%
Гудвилл (деловая репутация)	7	2,05%
Прочие	3	0,88%
Всего	342	100,00%

\* Источник: Sustainable Public Procurement :A Global Review. Final Report/ UNER. 2013. С.39-40.

Таблица 2

**Барьеры развития устойчивых госзакупок  
(по результатам международного опроса респондентов  
национальных государственных структур)**

	Респонденты из национальных госструктур	
	количество респондентов	в процентах
Мнение о том, что продукты (услуги), закупаемые в рамках устойчивых закупок дороже	103	13,27%
Недостаток информации об устойчивых закупках	97	12,50%
Недостаток технических возможностей по производству продукции (услуг) в рамках социально значимых и экологических закупок	66	8,51%
Низкий интерес со стороны покупателей (пользователей) к социально значимым и экологическим закупкам.	66	8,51%
Несовершенство законодательной и регулятивной базы	65	8,38%
Ограничения бюджетных средств и источников финансирования госзакупок	62	7,99%
Нечеткость определения устойчивых закупок	57	7,35%
Недостаток критериев определения первоначальной цены закупок	50	6,44%
Небольшой объем предложения товаров и услуг в рамках устойчивых госзакупок	49	6,31%
В целом не адекватность системы публичных госзакупок к инкорпорации системы устойчивых закупок	47	6,06%
Недостаток национальных поставщиков продукции для устойчивых госзакупок	34	4,38%
Сомнения в качестве продукции услуг устойчивых закупок	25	3,22%
Протекционизм на рынке госзакупок	21	2,71%
Трудности стоимостного контроля (аудиторских проверок) в сфере устойчивых закупок	21	2,71%
Прочие	13	1,68%
<b>Всего</b>	<b>776</b>	<b>100,00%</b>

