

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ НА ИННОВАЦИИ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

С.С. Шувалов, нач. отдела ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ, канд. экон. наук, *shuvalov@extech.ru*

В статье рассмотрены основные концептуальные подходы к классификации государственного заказа на инновации и принципы его правового обеспечения в контексте реализации государственной инновационной политики и решения других задач государственного управления, ключевые особенности инноваций в качестве объекта заказа. Проанализированы нормы российского законодательства о государственной контрактной системе с точки зрения их соответствия целям и задачам государственной инновационной политики.

Ключевые слова: государственный заказ на инновации, государственная инновационная политика, государственная контрактная система, формирование заказа, размещение заказа, квалификационные требования, экспертиза, условия контракта, исполнение контракта.

THE STATE ORDER FOR INNOVATIONS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE STATE CONTRACT SYSTEM: CONCEPTUAL APPROACHES AND LEGAL SUPPORT

S.S. Shuvalov, Head of Department SRI FRCEC, Doctor of Economy, *shuvalov@extech.ru*

The article considers the basic conceptual approaches to the classification of state orders for innovation and principles of its legal support in the context of the implementation of state innovation policy and solution of other tasks of state management, the key features of innovation as the object of the order. The article analyzes the norms of the Russian legislation on state contract system in terms of their relevance to the goals and objectives of the state innovation policy.

Key words: the state order for innovations and state innovation policy, the state contract system, order forming, ordering, qualification requirements, the examination, the conditions of the contract, performance of the contract.

В Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. («Инновационная Россия 2020») 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» [1].

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

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

Дискуссии европейских исследователей и политиков разворачиваются вокруг практических вопросов использования государственных закупок для стимулирования инноваций: встраивание государственных закупок в общую систему инструментов и механизмов реали-

зации инновационной политики на национальном и наднациональном уровнях, совершенствование правового обеспечения и практики государственных закупок, выбору отраслей экономики, в которых применение закупочных механизмов может принести максимальный социально-экономический эффект, взаимная увязка закупочных механизмов с научно-техническими программами и технологическими платформами [2].

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 государства [3].

Особенностью американской системы государственного заказа является ее изначальная и преимущественная ориентация на разработку технологий и закупку продукции для военных нужд. Вместе с тем, экономическая система и государственная политика, создающие благоприятную среду для инновационного и высокотехнологичного бизнеса, а также эффективные законодательные и иные механизмы трансфера технологий из оборонного сектора в гражданский и из государственного сектора в частный привели к тому, что именно государственный спрос на продукцию и технологии военного назначения в тесной увязке с программами военных исследований и разработок стал ключевым фактором развития и распространения технологий, оказавших влияние на мировую экономическую и технологическую среду и, по сути, на появление новых отраслей экономики.

Среди конкретных примеров следует привести Интернет и многие связанные с ним информационно-телекоммуникационные технологии, глобальную навигационную систему GPS и другие спутниковые технологии, новые методы медицинской диагностики и терапии, возникшие в результате реализации военного проекта Bioshield [4, 5].

Важность развития государственного спроса, реализуемого через механизмы государственного заказа, признается экспертами ОЭСР, западными политиками и исследователями. При этом рядом ученых подчеркивается, что именно механизмы государственного заказа во взаимной увязке с механизмами стандартизации и технического регулирования способны дать наиболее быстрые результаты в тех ситуациях, когда фактор времени имеет решающее значение для занятия лидирующих позиций в определенных сегментах рынка [6, 7].

Данная точка зрения имеет не только многочисленные эмпирические подтверждения, то и теоретическое обоснование. Так, согласно современной концепции инновационного технологического цикла, инновация получается тогда, когда изобретение трансформируется в промышленный продукт. Однако, как показывает практика, именно на этапе трансформации результатов прикладного исследования (изобретения) в первую партию промышленного продукта (инновацию) возникает так называемый трансформационный вызов, связанный с высокими издержками трансформации изобретения в инновационный продукт, необходимостью поиска инвесторов, проблемами профессионального маркетинга и пр. Именно государственный сектор, в том числе через механизмы государственного заказа, способен преодолеть эти проблемы, способствуя трансформации изобретений в прорывные инновации [8].

Заметим, что именно для России этот вывод представляется особенно актуальным в силу ряда причин, таких как взаимная автономность сектора исследований и разработок и промышленного сектора и дефицит эффективных каналов взаимодействия между ними, недостаточная эффективность законодательства о трансфере технологий, нездоровый инвестиционный климат, неразвитость фондового рынка, недостаток венчурных и преобладание спекулятивных инвестиций и др.

Осознание высокого инновационного потенциала государственных закупок в Европе выражается тем фактом, что в странах ЕС государственный сектор формирует значительную долю спроса на инновационную продукцию и является ключевым заказчиком и потребителем инноваций в таких областях как здравоохранение, строительство, оборона и безопас-

ность, мониторинг, контроль и предотвращение изменений климата, энергетика и энергоэффективность, транспорт [9].

Экспертами Европейской комиссии, а также многими исследователями выделяются два вида государственного заказа на инновации [9]:

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

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

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

Анализ европейского и американского законодательства о государственных закупках позволяет говорить о том, что понятие «государственный заказ на инновации» (ГЗИ) в зарубежном законодательстве непосредственно не употребляется, несмотря на его широкое распространение в научной литературе и экспертно-аналитических материалах.

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

Во многих странах ЕС это выражается в распространении политики государственных закупок, способствующих устойчивому развитию и основанных на принципах экономичности, экологичности и социальной направленности (Sustainable Procurement Policy).

В США нормы и требования Sustainable Acquisition Policy инкорпорированы непосредственно в Кодекс федерального регулирования, которым, в частности, установлены требования к ресурсной эффективности и экологичности производства, потребления (использования) и утилизации заказываемой (разрабатываемой) продукции [10]. При этом по ряду критериев более конкретные требования к закупаемой (разрабатываемой) продукции, обязательные для учета государственными заказчиками, установлены рядом федеральных законов, стандартов и регламентов, а также сформулированы в соответствующих федеральных программах.

Вместе с тем, отсутствие понятия ГЗИ в российских и зарубежных законодательных и нормативно-правовых актах приводит к проблемам с достоверной оценкой объемов ГЗИ как в России, так и в других странах, поскольку статистически этот показатель не учитывается ни национальными и наднациональными статистическими службами, ни авторитетными международными организациями (ООН, ОЭСР, Всемирный банк).

Тем не менее, некоторые косвенные оценки объемов ГЗИ в России и США могут быть получены на основе открытых статистических данных. Так, объемы доконкурентных заказов на инновации (РСР) могут быть получены на основе данных об объемах прикладных исследований и разработок, выполненных в рамках государственных контрактов.

При выполнении расчетов по США были использованы данные Национального научного фонда относительно контрактного финансирования прикладных исследований и разработок из федерального бюджета, при выполнении расчетов по России были использованы данные по финансированию НИОКР в рамках ФЦП, поскольку именно через ФЦП проходит основной объем государственного заказа на прикладные исследования и разработки.

Результаты расчетов представлены в таблице.

Масштабы доконкурентных заказов на инновации в США и России, млн долл.¹

Год	США	Россия
2010	48 851,63	3174,4
2011	46 385,93	4650,6

Кроме того, представляет интерес оценка доли РСР в суммарном объеме государственного заказа. Так, в США федеральные РСР в 2010–2011 гг. составили соответственно 9,8 и 9,3 % от общего объема федерального государственного заказа. В России соответствующие заказы за указанный период составили соответственно 13,5 и 16,5 % от общего финансирования ФЦП из средств федерального бюджета и 2,1 и 2,6 % от суммарного объема консолидированного государственного заказа².

Представляют интерес и результаты работы экспертов ОЭСР по оценке доли ГЗИ в США и ЕС на основе специально разработанной методологии. Согласно полученным результатам, в США ГЗИ федерального правительства за период 2000–2011 гг. в среднем составили 11,2 %, в то время как на территории ЕС за период 2006–2011 гг. этот показатель составил в среднем 15,8 % [11]. Для России экспертами ОЭСР аналогичный показатель не рассчитывался.

Проанализируем ключевые особенности инноваций как объекта заказа (закупки) и способы их учета в зарубежном законодательстве.

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

Во многих ситуациях четкая идентификация потребностей заказчика требует серьезных исследований рынка и иногда возможна лишь непосредственно в процессе закупки. За рубежом эта проблема решается по двум основным направлениям:

– во-первых, установлением высоких квалификационных требований к персоналу заказчика, привлечением независимых экспертов к формированию конкурсной документации и

¹ Рассчитано по данным Национального научного фонда США (<http://www.nsf.gov/statistics/nsf13326>) и Центра исследований и статистики науки ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ (<http://csrs.extech.ru>).

² Рассчитано с использованием данных Росстата, Центра исследований и статистики науки ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ и Federal Procurement Data System.

оценке предложений потенциальных поставщиков, передаче на аутсорсинг функции по исследованию рынка и в исключительных случаях – по организации всей закупки;

– во-вторых, 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.

Во-первых, в данной ситуации получение результата с заранее заданными характеристиками носит вероятностный характер – результат может быть не получен вовсе, может быть получен результат, не в полной мере соответствующий сформулированным ожиданиям заказчика, а в отдельных случаях результат может быть получен, превосходящий ожидания заказчика. При этом во многих случаях риски неполучения требуемого результата или получения результата, не полностью соответствующего установленным требованиям, носят объективный характер и не связаны с недобросовестным поведением или низкой квалификацией исполнителя.

Это обстоятельство обуславливает необходимость установления специфических требований к процедурам планирования и оценки рисков, содержанию конкурсной документации, государственного контракта и оценочных критериев как на этапе оценки и сопоставления предложений потенциальных исполнителей (подрядчиков), так и на этапе оценки исполнения заказа.

Во-вторых, запрашиваемый заказчиком результат в ряде случаев теоретически может быть получен альтернативными методами, с использованием конкурирующих научно-технических или технологических подходов, идей и концепций (в особенности это справедливо при заказах, когда создание перспективного продукта находится на ранних стадиях проблемно-ориентированных НИОКР).

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.

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

– установлением «мягких» требований к описанию конечного продукта в конкурсной документации, оставляющих заказчику возможность выбора идей, концепций, научно-технических и технологических подходов;

– использованием способов размещения заказа, позволяющих заказчику уточнять требования к предмету заказа в результате рассмотрения предложений потенциальных исполнителей – запрос предложений, двухэтапный (многоэтапный) конкурс, конкурентные переговоры;

– привлечением экспертного сообщества к формулированию потребностей заказчика, планированию государственного заказа, разработке конкурсной документации и технического задания, оценке предложений потенциальных исполнителей с учетом возможных рисков;

– «параллельным» финансированием нескольких разработок до тех стадий, на которых технико-экономические преимущества какого-либо одного подхода, либо, напротив, несостоятельность какого-либо другого подхода (подходов) становятся очевидными.

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

Изложенное выше ставит вопрос о нецелесообразности оценки квалификации потенциальных исполнителей на основе формальных (количественных) критериев. В данной ситуации предпочтение отдается комплексной оценке преимуществ предложения потенциального исполнителя и его квалификации, то есть способности потенциального исполнителя реализовать сформулированное им же предложение при научной состоятельности и технико-экономической целесообразности последнего. В свою очередь, оценка состоятельности и преимуществ предложения и квалификации потенциального исполнителя, не всегда выражаемых количественными параметрами, возможна только экспертными методами, что вызывает необходимость проведения экспертизы.

И, наконец, 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 (или привлекаемой заказчиком на условиях аутсорсинга специализированной организации) и привлекаемых заказчиком экспертов, а также к процедурам экспертной оценки.

Проанализируем, в какой степени нормы Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [12] учитывают особенности инновационной продукции и способствуют эффективному размещению заказов на ее разработку и поставку.

Прежде всего, следует выделить несколько несомненных плюсов Закона по сравнению с ранее действовавшим законодательством:

- значительно повышены квалификационные требования к персоналу заказчика (статьи 9, 38, 39);
- повышены требования к обоснованности и качеству планирования закупок (статьи 17, 18, 21);
- значительно усовершенствована система способов закупок, установлен адекватный перечень оснований для выбора соответствующего способа закупки, включая закупку у единственного источника (статьи 24, 56, 57, 84, 93);
- установлены адекватные требования к процедурам закупок, включая конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс (статьи 56, 57);
- значительно усовершенствован перечень требований к участникам закупки и оснований их применения, с участников закупки (за исключением отдельных случаев) снимается обязанность подтверждения их соответствия установленным требованиям (эта обязанность возлагается на комиссию по осуществлению закупок), что значительно упрощает участие организаций в конкурсных процедурах (статья 31);
- при намерении заказчика заключить контракт жизненного цикла предусмотрено право заказчика на использование при оценке и сопоставлении заявок критерия «стоимость жизненного цикла товара или созданного в результате работы объекта» вместо критерия «цена контракта» (статья 32);

- обязательность наличия графика исполнения для контрактов стоимостью более 100 млн руб., срок реализации которых превышает 3 года (статья 34);
- значительно усовершенствованы правила описания объекта закупки, позволяющие поддерживать адекватный уровень конкуренции при государственных закупках (статья 33);
- предусмотрено право (при закупке машин и оборудования – обязанность) заказчика на указание в описании объекта закупки требований гарантийному сроку товара, работы, услуги и (или) объему предоставления гарантий их качества, к гарантийному обслуживанию товара, к расходам на эксплуатацию товара, к обязательности осуществления монтажа и наладки товара, к обучению лиц, осуществляющих использование и обслуживание товара (статья 33);
- значительное расширение внимания к проблемам экспертизы при государственных закупках (статьи 41, 58, 94).

Также можно выделить нормы Закона, потенциально имеющие положительный эффект при их доработке или разработке соответствующих подзаконных актов.

Законом предусмотрено право заказчика на «параллельное» финансирование поисковых научно-исследовательских работ (статьи 34, 50). Однако Законом не уточняется максимальное число потенциальных исполнителей такой работы, практически не регламентируются процедуры размещения такого заказа, не устанавливаются критерии отнесения объекта заказа к поисковой научно-исследовательской работе.

В Законе значительно усовершенствована система критериев оценки заявок (предложений) участников конкурса, предусмотрено право заказчика на использование четырех критериев: цена контракта; расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ; качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки; квалификация участников закупки (статья 32). При этом обязательным является использование не менее двух критериев, одним из которых является цена контракта, что в случае ГЗИ можно считать недостатком Закона.

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

Законом предусмотрена возможность заключения контрактов жизненного цикла (статья 34), однако установлено, что такие контракты могут заключаться только в случаях, предусмотренных нормативным правовым актом Правительства РФ.

Как отмечалось выше, в том случае, когда объектом заказа выступают поисковые научно-исследовательские работы (то есть когда целью конкурса является, по сути, поиск инноваций), целесообразно установление особых требований к описанию объекта заказа и содержанию конкурсной документации. Непосредственно в тексте Закона такие исключения не предусмотрены, однако в части 5 статьи 33 указывается, что особенности описания отдельных видов объектов закупок могут устанавливаться Правительством РФ.

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

Среди неоднозначных сторон Закона следует отметить и сохранение нормы Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ [13] об указании в извещении о проведении конкурса и конкурсной документации информации о начальной (максимальной) цене контракта (статья

22). Подобная норма не соответствует международной практике и является интеллектуальным продуктом исключительно отечественных законодателей.

Среди положительных сторон Закона, в некоторой степени компенсирующих сохранение данной нормы можно выделить антидемпинговые меры (статья 37), а также требование об обосновании начальной (максимальной) цены контракта одним из предусмотренных Законом методов и установление закрытого перечня общедоступных источников информации, используемых при расчете начальной (максимальной) цены (статья 22).

Законом не предусмотрены специализированные методы расчета начальной (максимальной) цены контракта при заказах на НИОКР, разработку и поставку инновационной продукции. Для этих целей, в соответствии с нормами Закона, могут быть использованы метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) и затратный метод.

Первый метод исходит из анализа и экстраполяции информации о ценах на идентичные или однородные товары (работы, услуги), второй – из анализа и экстраполяции информации о затратах и норме прибыли, характерных для определенной сферы деятельности. Представляется, что в силу специфики заказываемых объектов при размещении заказов на НИОКР и разработку инновационной продукции, эти методы расчета начальной (максимальной) цены контракта не всегда могут быть адекватными.

Использование для этих целей проектно-сметного метода, который наиболее адекватен специфике объекта заказа, в соответствии с нормами Закона не допускается.

В целом, нормы статьи 22 Закона представляются избыточными и возлагающими на персонал заказчика обременительные и несвойственные ему функции. Анализ международного опыта в этой сфере позволяет говорить о том, при размещении заказов на НИОКР и разработку инновационной продукции задачей заказчика является не самостоятельный расчет начальной (максимальной) цены контракта, а анализ обоснованности ценовых предложений потенциальных исполнителей (аудит структуры и объема планируемых затрат) с привлечением независимых экспертов или передаваемый в случае особенно дорогих и сложных заказов на аутсорсинг 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.

Как было отмечено выше, за рубежом одним из способов размещения заказов на выполнение НИОКР и разработку и поставку инновационной продукции является запрос предложений. Законом предусмотрен такой способ (статья 83), однако размещение заказов на выполнение НИОКР и разработку и поставку инновационной продукции этим способом не допускается³.

В части регламентации условий исполнения контракта Закон в значительной степени без изменений «унаследовал» нормы Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ: в соответствии со статьей 95 изменение условий контракта не допускается (исключение составляют случаи увеличения (уменьшения) объема закупаемого товара (работы, услуги) не более чем на 10 % с пропорциональным изменением цены контракта, а также случаи, когда для этого получено специальное разрешение Правительства РФ); в соответствии со статьей 34 цена контракта является твердой (ориентировочное значение цены контракта либо формула цены контракта с указанием ее максимального значения могут быть установлены заказчиком исключительно в случаях, предусмотренных нормативным правовым актом Правительства РФ).

Примечательно, что в США заказчиком рекомендовано проведение комплексных закупок при реализации сложных инновационных проектов вместо закупок составляющих това-

³ Подчеркнем, что при запросе предложений, в соответствии с нормами Закона, на заказчика не возлагается обязанность по расчету и объявлению начальной (максимальной) цены контракта.

ров, работ и услуг. При этом заказчикам рекомендуется выделять три стадии реализации сложных инновационных проектов: стадию предпроектных работ (оплата на основе возмещения издержек, контракт оплаты времени и материалов), стадию разработки проекта (оплата на основе возмещения издержек, контракт «затраты плюс премия») и стадию серийного производства (оплата на основе контракта с фиксированной ценой) и подчеркивается, что предпочтительна полная реализация проекта в рамках единого гибридного контракта. Заказчикам предписано использование формализованных методик оценки рисков и разработки системы стимулов для подрядчика, обеспечивающих экономию затрат и повышение качества поставляемых товаров, работ и услуг [14].

Расширение и совершенствование в Законе норм в части экспертизы в сфере государственного заказа, является его безусловным преимуществом. Тем не менее и в этой области следует выделить ряд проблемных моментов:

- не предусмотрено право заказчика на привлечение внешних экспертов (экспертных организаций) в целях обеспечения экспертной оценки документации о закупке, предложений и квалификации участников закупки при проведении запроса предложений;
- перечень случаев, при которых заказчик обязан проводить внешнюю экспертизу результатов (статья 94) целесообразно дополнить случаями исполнения дорогостоящих контрактов (цена которых превышает порог, установленный законодательством);
- не регламентированы требования к квалификации и репутации экспертов и экспертных организаций, критериям и процедурам их отбора, что, по сути, способно свести на нет потенциальный положительный эффект всех остальных норм в части экспертизы.

Как показывает международный опыт, государственный заказ на инновации при его адекватной организации и регламентации способен стать значимым и эффективным инструментом реализации инновационной стратегии государства и обеспечения государственных нужд и потребностей общества в инновационных продуктах (услугах). Это обстоятельство находит признание и в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.

При этом инновации как объект государственного заказа обладают рядом специфических особенностей, требующих учета в процессе планирования, размещения, финансирования и мониторинга исполнения заказов, а также в условиях государственных контрактов.

Анализ документов ОЭСР и Европейской комиссии позволяет говорить и о достаточно устоявшейся классификации видов ГЗИ, включающей в себя как государственный заказ на разработку инновационной продукции (РСР), так и государственные закупки существующей инновационной продукции (РРІ).

При этом каждый из перечисленных видов ГЗИ имеет свою специфику, требующую учета в законодательстве. В зарубежных странах это находит свое отражение в законодательном регулировании следующих ключевых моментов:

- требований к квалификации и репутации как персонала заказчика, так и потенциальных исполнителей (поставщиков, подрядчиков);
- содержания конкурсной документации;
- системы способов размещения заказа;
- системы критериев оценки и сопоставления заявок (предложений);
- привлечения экспертного сообщества на всех этапах жизненного цикла заказа – от корректного формулирования потребностей заказчика до оценки полученных результатов;
- условий исполнения и финансирования государственного контракта.

В России с 2014 г. развитие ГЗИ в рамках государственной контрактной системы будет происходить в русле правовых норм Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Анализ норм Закона позволяет говорить о его прогрессивности по сравнению с действующим законодательством, нацеленности на развитие цивилизованных контрактных отношений на рынке государственных закупок, создание более благоприятных, нежели в настоящее время, условий для развития ГЗИ.

В то же время, Закон во многом носит рамочный характер, и создает необходимые, но не достаточные условия для развития соответствующих процессов, поскольку практическая реализация многих его норм, в том числе ключевых, требует разработки соответствующих подзаконных актов и будет в значительной степени зависеть от их качества.

Это касается, в частности, установления уровня значимости критериев оценки конкурсных заявок, квалификационных требований к участникам конкурсов с ограниченным участием, условий заключения контрактов жизненного цикла, правил использования ориентировочной цены контракта и формулы цены контракта.

Принцип стимулирования инноваций, предусмотренный Законом, во многом носит декларативный характер, поскольку использование при оценке и сопоставлении заявок критерия качественных, функциональных и экологических характеристик объекта заказа не является для заказчика обязательным, ответственность заказчика за закупку устаревшей, в том числе ресурсоемкой и экологически вредной, продукции не предусмотрена.

Не нашло отражения в Законе и предусмотренное «Инновационной Россией 2020» создание перечня инновационных продуктов и технологий, рекомендуемых к закупке, и перечня устаревших, в том числе энергозатратных и экологически вредных, 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, включая дорогостоящие и (или) технически сложные заказы должно быть предусмотрено не право, а обязанность заказчика по организации экспертизы конкурсной документации, квалификации участников конкурса, конкурсных заявок и результатов исполнения контракта.

Целесообразно распространение соответствующих норм и на процедуры запроса предложений.

Отсутствие, в соответствии с нормами Закона, права заказчика на размещение заказа на разработку и поставку инновационной продукции путем запроса предложений, представляется необоснованным.

Отсутствие в законе норм об оценке рисков при расчете начальной (максимальной) цены контракта и управлении рисками при реализации долгосрочных, дорогостоящих и (или) технически сложных заказов в условиях установленной Законом недопустимости 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.

Таким образом, принятие Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» безусловно является шагом вперед в области стимулирования инновационного развития через механизмы государственного заказа, однако для кардинального улучшения ситуации требуется дополнительная проработка закона и принятие соответствующих подзаконных актов с учетом зарекомендовавших себя зарубежных практик, включая международные.

Список литературы

1. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р (раздел VIII, подраздел 3).
2. Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // *Research Policy*, 2007, p. 36.
3. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. М.: Наука, 2010.
4. James A. U.S. Defence R&D Spending: An Analysis of the Impacts. Rapporteur's Report for the EURAB Working Group ERA Scope and Vision, EURAB 04.011. Manchester, 2004.
5. 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.
6. Blind K. et al. Fraunhofer Institute for Systems Research, New Products and Services: Analysis of Regulations Shaping New Markets. European Commission, 2004.
7. Lundvall K. et al. Can public procurement spur innovations in health care? // *Copenhagen Economics. Informed Decisions*, 2009.
8. Tumer S. Pre-commercial Procurement and Public Procurement of Innovative Solution // *SAP Technology and Innovation Platform*. Berlin, 2012.
9. Peca V. Demand driven innovation through public procurement // *European Commission*, 2012.
10. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation. Subchapter D. Part 23.
11. 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.
12. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
13. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
14. Memorandum for the Chief Acquisition Officers // *Office of Management and Budget*. 2009. October 29.

References

1. *Strategiya innovatsionnogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda, utv. rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 08.12.2011 № 2227-r (razdel VIII, podrazdel 3)* [The strategy of innovative development of the Russian Federation for the period up to 2020, approved. RF Government Decree of 08.12.2011 no. 2227-p (Section VIII, Division 3)].
2. Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side. *Research Policy*. 2007, p. 36.
3. Fedorovich V.A., Patron A.P., Zavarukhin V.P. (2010) *SShA: Federal'naya kontraktnaya sistema: mekhanizm regulirovaniya gosudarstvennogo khozyaistvovaniya* [U.S.: Federal contract system: a regulatory mechanism of the state managing], *Nauka* [Nauka], Moscow.
4. James A. U.S. Defence R&D Spending: An Analysis of the Impacts. Rapporteur's Report for the EURAB Working Group ERA Scope and Vision, EURAB 04.011. Manchester, 2004.
5. 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.
6. Blind K. et al. Fraunhofer Institute for Systems Research, New Products and Services: Analysis of Regulations Shaping New Markets. European Commission, 2004.

7. Lundvall K. et al. Can public procurement spur innovations in health care? Copenhagen Economics. Informed Decisions. 2009.

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

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

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

11. 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.

12. *Federal'nyi zakon ot 5 aprelya 2013 g. № 44-FZ «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd»* [Federal Law of April 5, 2013, no. 44-FZ «On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs»].

13. *Federal'nyi zakon ot 21 iyulya 2005 g. № 94-FZ «O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd»* [The Federal Law of July 21, 2005, no. 94-FZ «On placing orders for goods, works and services for state and municipal needs»].

14. Memorandum for the Chief Acquisition Officers. Office of Management and Budget. October 29, 2009.