

## ИННОВАЦИОННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

КОРЫТЦЕВ МАКСИМ АЛЕКСАНДРОВИЧ,

доктор экономических наук, профессор,  
Южный Федеральный Университет, г. Ростов-на-Дону,  
e-mail: mkorytcev@sfedu.ru

*В статье анализируются особенности организации государственных закупок инновационной и сложной продукции. Исследуется специфика институционализации процессов инновационных закупок в России, связанная с необходимостью разработки стратегии стимулирования инноваций посредством механизма государственных закупок в контексте существующих стратегий подобного развития.*

**Ключевые слова:** контрактная система; инновационные закупки; инновации; публичный прокьюремент; экономические институты; стратегия развития.

## INNOVATION PUBLIC PROCUREMENT IN RUSSIA: PROBLEMS OF INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

KORYTCEV MAXIM, A.,

Doctor of Economics (DSc), Professor,  
Southern Federal University, Rostov-on-Don,  
e-mail: mkorytcev@sfedu.ru

*The paper explores the problems of public procurement in innovation sphere in Russia, its institutional organization. In international practice, some strategies of innovation stimulation (by public procurement) are developing. There is necessity to use more elements of these strategies in Russian National Procurement System. The active National Public Procurement System has no enough effective methods and instruments for stimulating innovation development now.*

**Keywords:** contract system; innovation purchases; innovations; public procurement; economic institutions; development strategy.

**JEL:** H57, K39, O38, P35.

Современное экономическое развитие предполагает ускоренное развитие инновационной составляющей. Это определяется особенностями современного экономического роста, основанного на доминировании конкурентных отношений в самих национальных экономиках и в мире в целом. Одним из значимых факторов, обеспечивающих успех в конкурентной борьбе, является способность фирм и корпораций предлагать продукцию и услуги с новыми свойствами и особенными техническими характеристиками, а также возможность снизить производственные и транзакционные издержки, что позволит как предлагать более конкурентные цены на собственную продукцию, так и претендовать на более высокие показатели собственной прибыли, что облегчает доступ на рынки капитала и этим расширяет

перспективы для дальнейшего развития коммерческих организаций (*Иноземцев, 1998*). Государство заинтересовано, таким образом, в том, чтобы стимулировать рост инновационной активности в собственной экономике. Это связано также не только с развитием инновационной составляющей национальной экономики в целом (*Быков и Философова, 2008*), но и с улучшением качественных и стоимостных характеристик общественных и смешанных благ, предоставляемых государственными или квазигосударственными институтами. И механизм государственных закупок превращается в этих условиях в один из значимых инструментов подобной политики стимулирования. В то же время особенности институциональной организации национальных систем государственных закупок придают одновременно свою специфику и процессам организации инновационных закупок, связанной с проблемами развития собственно инновационной экономики в современной России (*Фрумкин, 2015*).

Как известно, современная реформа в системе национальных государственных закупок в России связана со вступлением в силу с начала 2014 года Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе...». При этом стратегически данная реформа вполне может восприниматься в качестве попытки институционального импорта системы национальных государственных закупок США – Федеральной контрактной системы (ФКС), - реализующей контур управления государственными контрактами, как набор взаимосвязанных функций (планирование – размещение заказа – исполнение контракта – мониторинг – контроль и т.д.) (*Анчишкина, 2010*). Конечно, вряд ли можно воспринимать в качестве адекватной попытку рассматривать данную реформу как чистый пример институционального импорта, поскольку ФКС США является продуктом почти вековой эволюции институтов государственных закупок этой страны. Не говоря уже о том, что перенос институциональных образцов в рамки иной хозяйственной системы, имеющей собственную историю и эволюционный тренд развития, предполагает неизбежную их адаптацию, масштабы которой могут быть весьма различны и предполагают необходимость их органичного встраивания в новую институциональную среду, их «выращивание» (*Кузьминов и др., 2005*), важен и иной аспект, связанный с особенностями функционирования данного конкретного института. Правовое регулирование ФКС США основано на множестве подзаконных нормативных актов (Federal Acquisition Regulations (FAR)), определяющих особенности правил проведения федеральных закупок и реализации заключаемых сделок – федеральных контрактов (*Федорович, 2005*). В России, как известно, действующий Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе...» играет центральную роль в системе формальных институтов, регулирующих сферу государственных закупок. Конечно, при этом его действие дополняется перечнем значительного числа подзаконных нормативных актов (на данный момент – более 50 документов), детализирующих правовые положения, в том числе в связи с организацией и проведением инновационных закупок.

Значимой проблемой здесь является собственно характеристика предмета инновационных закупок. Необходимо указать, как минимум, на два понимания того, что именно следует понимать под закупкой инновационной продукции. С одной стороны, традиционно на протяжении многих десятилетий международные стандарты реализации закупочных процедур в рамках публичного прокьюремента, а также правовые нормы, получившие распространение в развитых странах, учитывают специфику так называемых сложных закупок. Предлагаются разные классификации подобного рода закупок, но в целом к ним традиционно относят закупку НИОКР, комплексов сложных услуг, консультационные услуги, подрядные работы в рамках уникальных и сложных проектов, закупку новых продуктов, не имеющих аналогов на рынке и др.

К особенностям, присущим объектам подобных «сложных» закупок, следует отнести:

– уникальность приобретаемого продукта, связанного с его нестандартными

- свойствами и характеристиками, что создаёт сложности с их стандартным описанием в рамках спецификаций тендерных документаций;
- отсутствие стандартных калькуляций затрат по причине возможности различных технологических решений для создания такого продукта (услуги) при условии различного качества создаваемого продукта и различия содержания услуг, связанного с различным уровнем удовлетворённости от потребления такого рода услуг;
- исходя из вышесказанного, возникают проблемы при сопоставлении альтернативных вариантов удовлетворения потребности бюджетного заказчика при сравнении параметров поставляемого продукта (предоставляемой услуги) и их стоимостных параметров.

С другой стороны, существует иной, более узкий подход, который демонстрируют многие эксперты и который также представлен в отдельных официальных документах ЕС и других развитых стран, реализующих политику поощрения развития инноваций посредством государственных закупок (Гладков, 2010). Согласно этому подходу, под инновационной продукцией понимается именно принципиально новый продукт, создаваемый на основе новых технологических решений. Соответственно, государство стимулирует его создание посредством организации закупочной деятельности.

Очевидно, что содержание понятий «сложные закупки» и «инновационные закупки» может существенным образом дублироваться и имеет ряд общих характеристик, связанных с институциональной организацией собственно процесса проведения государственных закупок.

В России институционализированы два способа отнесения продукции к инновационной и высокотехнологичной. Первый реализован в рамках Закона 44-ФЗ о контрактной системе и предполагает проведение специальных закупочных процедур – конкурса с ограниченным участием и 2-х этапного конкурса в случаях, установленных подзаконными нормативными актами, в частности Постановлением Правительства РФ № 99, принятым в феврале 2015 года.

Второй подход связан с действием другого закона о государственных закупках, принятого в 2011 г. - № 223-ФЗ. Его действие распространяется на закупки продукции государственными корпорациями, автономными учреждениями, предприятиями и акционерными обществами, контрольный пакет акций которых находится в государственной (муниципальной) собственности. В данном случае отраслевые ведомства принимают нормативные документы, устанавливающие для подведомственных им организаций перечень критериев отнесения продукции к инновационной и высокотехнологичной продукции. Например, Минздрав РФ к таким критериям отнесения продукции к инновационной относит (Приказ №: 514-н).

- научно-техническую новизну;
- внедрение;
- экономический эффект;
- наукоёмкость.

Соответственно, расшифровка содержания данных критериев приводится в указанном документе.

Для высокотехнологичной продукции приводится иной набор критериев. В частности, к таковым относится соответствие продукции перечню приоритетных направлений развития науки, технологии и техники, определённых соответствующим президентским указом (Указ № 899 от 07.07.2011 г.):

- безопасность и противодействие терроризму;
- индустрия наносистем;
- информационно-телекоммуникационные системы;
- науки о жизни;
- перспективные виды вооружений, военной и специальной техники;
- рациональное природопользование;

- транспортные и космические системы;
- энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика.

Содержательный список детализируется в рамках списка критических технологий РФ, приводимых в том же президентском Указе (общее число – 27 позиций).

В целом мировой опыт публичного прокьюрента позволяет указать на ряд специфических особенностей, присущих закупкам сложной (инновационной) продукции, к которым относятся следующие:

- применение специальных предварительных процедур отбора – квалификационного отбора;
- возможность проведения переговоров в ходе проведения тендерных процедур;
- применение специфических систем оценки, учитывающих приоритет квалификации и качества приобретаемой продукции;
- применение широкого спектра различных форм контрактных соглашений.

Ниже приведём краткую характеристику реализации указанных особенностей в рамках формирующейся национальной контрактной системы в РФ.

В рамках закупочных процедур, определяемых Законом 44-ФЗ, установлены, как было уже сказано выше, такие специальные процедуры, как 2-х этапный конкурс и конкурс с ограниченным участием. Первая из них предполагает возможность проведения на первом этапе конкурса переговоров относительно содержания спецификации закупаемой в том числе инновационной или высокотехнологичной продукции. При проведении конкурса с ограниченным участием предусмотрено проведение специального предквалификационного отбора. Его особенностью в отечественной практике по сравнению с мировым опытом является то, что данная процедура не предваряет конкурсную процедуру в целом, а проводится вместо этапа рассмотрения заявок, непосредственно до их оценки.

Особенностями проведения процедуры оценки конкурсных заявок на закупку различных видов «сложных» услуг является возможность для заказчиков отдавать приоритет критериям качества и квалификации. В соответствии с действующими подзаконными нормативными актами (Постановление № 1085 от 28.11.2013 г.), по этим параметрам заказчики имеют возможность присваивать более высокие значения весовых коэффициентов, чем при закупке товаров и работ.

Относительно возможности применения различных форм контрактных соглашений отметим, что стандартные государственные (муниципальные) контракты не различаются, например, по способам установления цен. В рамках национальной контрактной системы действует один вид контракта – с фиксированной ценой, которая может меняться лишь при строго ограниченном перечне случаев. В рамках той же ФКС США широко распространены формы федеральных контрактов с возмещением издержек, когда рост издержек на производство поставляемой продукции предполагает возможность повышения цены контракта (Галанов, 2010). Конечно, этот механизм эффективно функционирует только при наличии действенного государственного контроля и аудита производственных процессов. В России возможность реализации подобного рода контрактов предусмотрена только в рамках государственного оборонного заказа.

В отдельных случаях указанные меры предполагают более комплексное использование, как, например, при установлении регламентов закупок для нужд Российской Академии Наук (Постановление Правительства РФ № 510 от 28.05.2015 г.).

Представим результаты нашего анализа в более наглядной форме (см. табл. 1).

Несмотря на наличие указанных правил, учитывающих особенности закупок сложной продукции, на наш взгляд, масштабы их применения не адекватны существующим потребностям сложных закупок в нашей стране, поскольку в зарубежной практике развитых стран данные особенности получили в том числе

большее распространение. Наконец, государственная политика стимулирования инноваций в целом там носит более системный и последовательный характер. В качестве значимой составляющей она включает набор инструментов в области инновационных государственных закупок и закупок компаний с государственным участием, на долю которых приходится сравнительно высокая доля ВВП в крупных странах со смешанной экономикой. Исследователи констатируют в этой связи существование двух видов базовых стратегий развития инноваций, используемых этими странами (*Зарубежные практики стимулирования спроса на инновации ...*, 2015):

- Политики поддержки инновационно ориентированного предложения (Supply Side Innovation Policy - SSIP);
- Политики поддержки спроса на инновации (Demand-driven Innovation Policy - DDIP).

*Таблица 1*

**Отечественная практика применения специальных институциональных регламентов при государственной закупке сложной продукции**

<b>Особенности закупки сложной продукции</b>	<b>Российская практика</b>	<b>Нормативно-законодательная база</b>
Применение специальных предварительных процедур отбора – квалификационного отбора	Проведение конкурса с ограниченным участием	ФЗ РФ «О контрактной системе...»
Возможность проведения переговоров, в ходе проведения тендерных процедур	Проведение 2-х этапного конкурса	ФЗ РФ «О контрактной системе...»
Применение специфических систем оценки, учитывающих приоритет квалификации и качества приобретаемой продукции	Предусмотрена возможность приоритета учёта качества и квалификации при закупке отдельных видов услуг	Постановление Правительства РФ № 1085 от 28.11.2013 г.
Применение широкого спектра различных форм контрактных соглашений	Преобладает использование контрактов с фиксированной ценой	Различные формы контрактов предусмотрены только ФЗ РФ «О государственном оборонном заказе»

Стратегия SSIP предполагает развитие институциональной среды в рамках национальной экономики, стимулирующей появление инновационных решений, на основе возможностей, связанных с фундаментальными и прикладными разработками, вне прямой связи с существованием сформированного спроса на них в конкретной стране. Такая стратегия включает в себя широкий спектр мероприятий, начиная с прямого финансирования инновационных разработок и заканчивая стимулированием развития множества составляющих, способствующих росту производства инновационной продукции. К ним относятся институты венчурного финансирования, прозрачная система регулирования патентования, снижение административных барьеров в сферах, сопряжённых с развитием производства и сбыта инновационной продукции и др. Отдельные элементы данной стратегии получают развитие и в России (*Иванов, 2015*).

Альтернативная стратегия – по поддержке спроса (DDIP) – предполагает ориентацию инновационных разработок на спрос, который создаётся и стимулируется как со стороны государства, так и конечными потребителями инновационных решений и продукции. Государственный спрос выражается, прежде всего, в форме государственных закупок. Государственные компании и бюджетные

организации, стимулируемые правилами, устанавливаемыми правительственными органами, определяют величину и параметры спроса на инновации, а конкурентные тендерные процедуры должны при этом стимулировать конкуренцию потенциальных поставщиков инновационной продукции, что также способствует росту эффективности. Государство может также создавать специальные координационные и закупочные центры, связанные, в частности, с реализацией конкретных программ финансирования и поддержки инновационных производств. Понятно, что отличительной особенностью реализации указанной стратегии является её ориентация именно на требуемый готовый инновационный продукт, без жёсткой привязки к конкретному производителю, способному такой продукт выпускать.

Наверное, максимально возможный положительный эффект для развития инновационной экономики даёт оптимальное сочетание обоих видов стратегий.

В то же время следует отметить, что именно второй тип политики стимулирования развития инноваций (DDIP) напрямую связан с современной системой государственных закупок (национальной контрактной системой), т.к. предполагает широкое применение тендерных конкурентных механизмов закупок инновационной продукции, в отличие от получающего широкой распространение прямого финансирования и размещения заказа на конкретных предприятиях в рамках политики инновационного развития, связанного со стимулированием предложения (SSIP). Во многих современных развитых странах создаются специальные тендерные комитеты, специализирующиеся на мониторинге информации, проведении тендерных процедур и консультативном сопровождении инновационных компаний, а также иными формами взаимодействия, обеспечивающими поддержку при одновременном соблюдении принципов транспарентности и прозрачности с тем, чтобы отдельные фирмы – потенциальные конкуренты в сфере размещения государственного заказа не получали необоснованных преимуществ.

К сожалению, следует признать, что в России на данный момент фактически остаются не разработанными системные институциональные механизмы стимулирования развития инноваций посредством конкурентных государственных закупок также, как и отсутствует собственно проработанная стратегия их комплексного использования, подобно описанным выше типам стратегий (DDIP, SSIP). Действующие правовые нормы указывают лишь на присутствие отдельных элементов институционального механизма стимулирования инноваций посредством госзакупок, что требует дальнейшего реформирования в этой сфере.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Анчишкина О.* (2010). Национальные контрактные системы: российское переопределение // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*, № 2, с. 4-33.

*Быков В. и Философова Т.* (2008). Конкуренция, инновации. 2-е изд., пераб. М.: Юнити.

*Галанов В. и др.* (2010). Зарубежный опыт закупочной деятельности государства. М.: ИНФРА-М.

*Гладков А. А.* (2010). Стимулируют ли ООН инновации через госзакупку? (обзор зарубежного опыта госстимулирования инноваций). / Государственные и муниципальные закупки-2009. Сборник докладов IV Всероссийской практической конференции-семинара. М.: ИД «Юриспруденция».

Зарубежные практики стимулирования спроса на инновации в рамках государственных закупок и закупок в компаниях с государственным участием. (2015). / Проект «Развитие механизмов стимулирования спроса на инновации в рамках закупок в компаниях с государственным участием» («Инновационные закупки»). – М.: РБК.

*Иванов Д.* (2015). «Теплица» для бизнеса: чем технопарки полезны для своих резидентов // *Профиль*, № 10, с. 40-41.

*Иноземцев В.* (1998). За пределами экономического общества. М.: «Academia» - Наука.

*Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А. и Ясин Е.* (2005). Институты: от заимствования к выращиванию // *Вопросы экономики*, № 5, с. 5-27.

Положения о закупке товаров, работ, услуг федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук». (<http://www.cosultant.ru>).

Постановление Правительства РФ № 510 от 28.05.2015 г. «Об утверждении Положения о закупке товаров, работ, услуг федеральным государственным бюджетным учреждением "Российская академия наук". (<http://www.cosultant.ru>).

Постановление Правительства РФ № 1085 от 28.11.2013 г. «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». (<http://www.cosultant.ru>).

Приказ Министерства здравоохранения РФ № 514-н от 31.07.2013 г. «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупок такой продукции». (<http://www.cosultant.ru>).

Указ Президента РФ № 899 от 07.07.2011 г. «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации». (<http://www.cosultant.ru>).

Федеральный Закон Российской Федерации № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». (<http://www.cosultant.ru>).

Федеральный Закон Российской Федерации № 127-ФЗ от 23.08.1996 г. «О науке и государственной научно-технической политике». (<http://www.cosultant.ru>).

Федеральный Закон Российской Федерации № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». (<http://www.cosultant.ru>).

Федеральный Закон Российской Федерации № 275-ФЗ от 29.12.2012 г. «О государственном оборонном заказе». (<http://www.cosultant.ru>).

*Федорович В. и Патрон А.* (2005). США: государство и экономика. М.: Международные отношения.

*Фрумкин К.* (2015). Почётное последнее место: почему в России нет инновационной экономики // *Профиль*, № 10, с. 36-39.

#### REFERENCES

*Anchishkina O.* (2010). National Contract Systems: Russian Crossroads. *ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice*, no. 2, pp. 4-33. (In Russian).

*Vykov V. and Filosofova T.* (2008). Competition, innovations. 2-nd ed. Moscow, Juniti Publ. (In Russian).

Decree of the President of Russian Federation no. 899 (07.07.2011) "On Approval of Priority Directions of Science, Technologies and Technics in Russian Federation and List of Critical Technologies of Russian Federation". (<http://www.cosultant.ru>). (In Russian).

Federal Law no. 44-FZ (05.04.2013). "About Contract System in Public Procurement Goods and Services". (<http://www.cosultant.ru>). (In Russian).

Federal Law no. 127-FZ (23.08.1996). "About Science and State Technic Policy". (<http://www.cosultant.ru>). (In Russian).

Federal Law no. 223-FZ (18.07.2011). "About Public Procurement for Separate Legal Entities". (<http://www.cosultant.ru>). (In Russian).

Federal Law no. 275-FZ (29.12.2012). "About State Defense Order". (<http://www.cosultant.ru>). (In Russian).

*Fedorovich V. and Patron A.* (2005). USA: Government and Economy. Moscow, Mezhdunarodnye Otnoshenia Publ. (In Russian).

Foreign Practices for Innovation Demand Stimulation in Public Procurement

sphere. (2015). / Project “Development Innovation Demand Stimulation in Public Procurement for State Companies”. Moscow, RBK Publ. (In Russian).

*Frumkin K.* (2015). Honest last position: why the innovation economy is not present in Russia? *Profile*, no. 10, pp. 36-39. (In Russian).

*Galanov V. et al.* (2010). Foreign experience of public purchase activity. Moscow, Publ. House INFRA-M. (In Russian).

*Gladkov A. A.* (2010). “Are innovations stimulated by public procurement in the United Nations” (the Overview of international experience of state innovation stimulation) /Public and municipal procurement 2009. IV-All-Russian Practical Conference-Seminar. Collection of Reports. (In Russian).

*Inozemcev V.* (1998). The Constitution of Post-Economic State. Moscow, “Academia – Nauka” Publ. (In Russian).

*Ivanov D.* (2015). “Hothouse” for business: how technoparks are useful for their residents. *Profile*, no. 10, pp. 40-41. (In Russian).

*Kuzminov Y., Radaev V., Yakovlev A. and Yasin E.* (2005). Institutions: from import to “cultivation”. *Voprosy Ekonomiki*, no. 5, pp. 5-27. (In Russian).

Order of the Ministry of health of Russian Federation no. 514-N (31.07.2013) “On Approval of Criteria of Attribution of Goods, Works and Services to the Innovative Noah and Hi-Tech Products for the Purpose of Forming the Plan of Procurement of Such Products”. (<http://www.cosultant.ru>). (In Russian).

Regulations on Procurement of Goods, Works and Services by Federal State Budgetary Institution “Russian Academy of Sciences”. (<http://www.cosultant.ru>). (In Russian).

Resolution of the Government of Russian Federation no. 510 (28.05.2015). “About Public Procurement Rules for “Russian Academy of Sciences”. (<http://www.cosultant.ru>). (In Russian).

Resolution of the Government of Russian Federation no. 1085 (28.11.2013). “About Estimation Rules in Public (Municipal) Procurement”. (<http://www.cosultant.ru>). (In Russian).