

На правах рукописи

**Шувалов Сергей Сергеевич**

**ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА НА НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКУЮ  
И ИННОВАЦИОННУЮ ПРОДУКЦИЮ**

Специальность 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности): управление инновациями

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва

2011

Работа выполнена на кафедре экономики инноваций Экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Научный руководитель: д.э.н.  
Рубвальтер Дмитрий Александрович

Официальные оппоненты: д.э.н., профессор  
Райзберг Борис Абрамович

к.э.н., доцент  
Филатов Владимир Иванович

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет

Защита диссертации состоится « 14 » апреля 2011 года в 15 часов на заседании диссертационного совета Д 501.00.02 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, 1, стр. 46, МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет, ауд. № 245.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. А.М. Горького II-го учебного корпуса гуманитарных факультетов МГУ им. М.В. Ломоносова.

Автореферат разослан « 14 » марта 2011 года.

Ученый секретарь диссертационного совета

к.э.н., доцент

В.Г. Попова

## **I. Общая характеристика работы**

**Актуальность темы диссертации** в настоящее время определяется тем, что государственный заказ на научно-техническую и инновационную продукцию является важным механизмом реализации государственной научно-технической и инновационной политики России и механизмом обеспечения государственных нужд.

Значимость государственного заказа для реализации государственной научно-технической политики подчеркнута, в частности, в Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу.

В то же время в нашей стране государственный заказ пока не стал эффективным инструментом реализации государственной научно-технической и инновационной политики. В частности, по данным Роспатента, охраноспособные результаты регистрируются в среднем по итогам реализации лишь 20% государственных контрактов на выполнение НИОКР, а уровень практического использования полученных результатов и их введения в хозяйственный оборот – еще ниже.

В свете изложенного возникает потребность в комплексном анализе отечественной системы формирования, размещения и реализации государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию, приобретают актуальность теоретические, методологические и прикладные аспекты исследования государственных нужд в научно-технической и инновационной продукции, что и предопределило тематическую направленность представляемого исследования.

Актуальность исследования подтверждается и предпринимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по разработке федеральной контрактной системы, особым вниманием к вопросам формирования и исполнения государственного заказа (распоряжение Правительства РФ от 12.01.2011 № ВП-П13-49).

**Степень разработанности проблемы.** Отдельные аспекты проблемы общественных потребностей и функционирования общественного сектора отражены в трудах Л.И. Абалкина, В.Г. Варнавского, Р.С. Гринберга, Н.Д. Кондратьева, Б.М. Левина, Б.З. Мильнера, Р.М. Нуреева, Ю.М. Осипова, Б.А. Райзберга, Д.А. Рубвальтера, В.М. Рутгайзера, Г.В. Фадейчевой, В.К. Фальцмана, В.И. Филатова, Г.И. Черкасова, Л.И. Якобсона. В зарубежной литературе эти вопросы нашли отражение в работах Э. Аткинсона, Х. Вэриана, К. Гамильтона, П. Джексона, А. Исаксена, Ф. Нитти, Д. Норта, М. Олсона, Р. Пиндайка, Ж. Сисмонди, Дж. Стиглица, Г. Ходжсона, К. Эрроу.

В области экономики знаний и инновационной экономики наиболее известны работы О.Г. Голиченко, И.Г. Дежиной, Н.И. Ивановой, Н.П. Иващенко, А.К. Казанцева, Г.Б. Клейнера, Г.А. Краюхина, В.Л. Макарова, Б.З. Мильнера, И.Э. Фролова, А.Н. Цветкова. В зарубежной литературе эта область исследована в работах Д. Белла, К. Виига, П. Друкера, Д. Лундвалла, Ф. Махлупа, Р. Нельсона и др.

Вопросы теории и методологии развития государственных закупок в отечественной литературе наиболее всесторонне отражены в трудах В.А. Федоровича, а также в работах А.Е. Иванова, М.Н. Козина, А.П. Патрона, Д.А. Рубвальтера, В.И. Смирнова, И.И. Смотрицкой и др. В зарубежной литературе общие и частные вопросы теории и методологии государственных закупок нашли отражение в работах таких авторов, как А. Алчиан, С. Арроусмит, Г. Демсец, А. Дэвис, У. Кейс, М. Линдерс, Дж. Стиглиц, О. Уильямсон.

Несмотря на значительный объем отечественных и зарубежных трудов, посвященных исследованию отдельных аспектов общественных потребностей, государственных нужд и государственного заказа, наблюдается дефицит комплексных работ, посвященных исследованию взаимосвязей общественных потребностей и государственных закупок, особенностей формирования государственных нужд в научно-технической и инновационной продукции и их реализации через механизм государственного заказа.

**Цели и задачи исследования.** Цель исследования состоит в развитии теоретических основ, а также разработке современных методов формирования и эффективных механизмов реализации государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию в условиях развития инновационной экономики.

В соответствии с поставленной целью в работе сформулированы и решены следующие **задачи исследования:**

- проанализированы современные подходы и систематизированы концепции формирования общественных потребностей и государственных нужд в сфере науки и инноваций, уточнено понятие государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию;

- выявлены основные цели и задачи развития системы государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию в их взаимосвязи с целями и задачами государственного управления научно-техническим и инновационным развитием, предложены новые подходы к оценке эффективности функционирования этой системы;

- выполнен анализ эволюции российской системы государственного заказа на научно-техническую продукцию, ее современного состояния, а также передового зарубежного опыта в этой сфере;

- выявлены основные недостатки существующей системы формирования и реализации государственных нужд и государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию, снижающие эффективность ее функционирования;

- сформулированы предложения по совершенствованию механизмов формирования государственных нужд и государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию с учетом ключевых целей и задач системы государственного регулирования и специфических целей инновационного развития;

- предложены меры по совершенствованию экономических, правовых и организационно-управленческих аспектов управления системой государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию;

- обоснована необходимость и определены меры по развитию федерального контрактного права как необходимого условия повышения эффективности управления реализацией государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию и использования полученных результатов.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования являются государственные нужды и государственный заказ на научно-техническую и инновационную продукцию.

**Предметом исследования** выступают теоретические и методологические аспекты формирования и обеспечения государственных нужд в научно-технической и инновационной продукции посредством государственного заказа.

**Теоретическую и методологическую основу исследования** составляют методы системного, логического и комплексного анализа, теории принятия решений, стратегического управления, экспертных оценок. В работе использовались статистические данные Росстата, Минэкономразвития России, ГУ «Центр исследований и статистики науки» и других отечественных и зарубежных источников.

**Научная новизна** исследования состоит в комплексном подходе к реформированию системы государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию, включающем стадии прогнозирования, планирования, формирования, размещения, реализации, мониторинга и контроля, использования полученных результатов.

Наиболее важные результаты, полученные лично автором и характеризующие научную новизну исследования, состоят в следующем:

- определены основные понятия и систематизированы современные концепции формирования общественных потребностей и государственных нужд в сфере науки и инноваций, предложено определение государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию;

- сформирована структура и определены базовые элементы системы государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию (формирование государственных нужд и государственного заказа, размещение государственного заказа, реализация государственного заказа, использование результатов); выявлены основные проблемы институционального и правового обеспечения государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию в России, снижающие эффективность государственного управления инновационным развитием страны; на основе анализа теоретических концепций и международной практики в данной области предложены возможные формы их адаптации и локализации в России;

- обоснована необходимость и возможность целевого подхода к построению и функционированию системы государственного заказа в сфере науки и инноваций, ориентированного на решение ключевых задач социально-экономического, научно-технического и инновационного развития страны, включая формирование перспективного научно-технического и технологического задела, модернизацию экономики, модернизацию системы государственного управления и др. Предложено рассматривать эффективность системы государственного заказа на трех уровнях: локальную эффективность (эффективность реализации конкретного проекта), эффективность системы государственного заказа с точки зрения государственного управления (наиболее полное обеспечение государственных нужд при разумной экономии бюджетных средств), интегральную эффективность (с учетом мультипликативных эффектов, генерируемых в экономике);

- предложена авторская модель структуры системы государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию, ориентированная как на собственно обеспечение государственных нужд (оборона и безопасность, защита окружающей среды, выполнение социальных обязательств и пр.), так и на повышение технологического уровня экономики посредством разработки и трансфера технологий. В предложенной модели на стадиях формирования, размещения и реализации заказа государство, научное сообщество и бизнес выступают в качестве равноправных субъектов при координирующей роли государства, определены их роли и функции в данном процессе;

- разработаны элементы инфраструктуры системы государственного заказа в сфере науки и инноваций, формирующие условия ее эффективного функционирования. В частности, предложены меры по адаптивному развитию институционального и нормативно-правового обеспечения госзаказа, сформулированы предложения по совершенствованию федерального законодательства о размещении государственных заказов и в области развития федеральной контрактной системы.

**Практическая значимость полученных результатов** вытекает из его преимущественно прикладной направленности.

Полученные в диссертации результаты могут быть использованы в дальнейших теоретических исследованиях в области методологии формирования и реализации государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию, а также при принятии практических решений в этой области.

Ряд новых результатов исследования в области методологии формирования и реализации государственных нужд и государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию нашли отражение в концепции Федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в предложениях, представленных в Совет безопасности РФ, Минобрнауки России, Департамент науки и промышленной политики г. Москвы, в научных отчетах, выполненных по заказу Минобрнауки России и Департамента науки и промышленной политики г. Москвы.

Достоверность и обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций обусловлена использованием обширной статистической базы, полнотой анализа теоретических и практических разработок и подтверждается результатами выполненных автором расчетов и сравнений.

**Структура диссертационной работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и имеет следующую структуру:

## **Введение**

### **Глава 1. Государственный заказ на научно-техническую и инновационную продукцию как механизм реализации общественных потребностей**

- 1.1. Основные подходы к исследованию потребностей в истории экономической мысли
- 1.2. Общественные потребности: природа возникновения, особенности реализации
- 1.3. Общественные потребности как основа формирования государственных нужд и государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию
- 1.4. Основные особенности государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию

### **Глава 2. Становление и современное состояние системы государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию в Российской Федерации и странах ОЭСР**

- 2.1. Развитие системы государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию в 1991 – 2004 гг.

2.2. Современное состояние законодательного и нормативного правового обеспечения размещения государственных заказов (после 2005 года)

2.3. Современное состояние системы государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию (после 2005 года)

2.4. Опыт стран ОЭСР в области формирования и реализации государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию

### **Глава 3. Концепция развития системы государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию в Российской Федерации**

3.1. Перспективная модель системы государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию

3.2. Формирование государственных нужд и государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию

3.3. Размещение государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию

3.4. Реализация государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию. Развитие федерального контрактного права

#### **Заключение**

#### **Библиографический список**

## **II. Основное содержание диссертации**

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, анализируется степень разработанности изучаемой проблемы, формулируются цель и задачи исследования, определены предмет и объект исследования.

### **1. Общественные потребности и государственные нужды в научно-технической и инновационной продукции, государственный заказ на научно-техническую и инновационную продукцию.**

В данной работе *общественные потребности* рассматриваются как объективные информационные микро- и макрохозяйственные связи, отражающие механизм выхода из состояния нарушенного равновесия между социумом и соответствующей ему хозяйственной системой<sup>1</sup>. В современной экономической теории в качестве ключевой причины возникновения об-

---

<sup>1</sup> Фадейчева Г.В. Общественные потребности как система // Вестник Московского университета. 2000. № 2.

ществленных потребностей рассматриваются провалы рынка, то есть ситуации, когда рынок не в состоянии обеспечить эффективное использование ресурсов<sup>2</sup>.

*Государственные нужды* представляют собой потребности Российской Федерации и ее субъектов в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации возложенных на них функций и полномочий<sup>3</sup>.

Согласно контрактной (договорной) теории государства и общества (Дж. Локк, Дж. Бьюкенен, Д. Норт), большинство функций, выполняемых демократическим государством, связано с удовлетворением общественных потребностей. Следовательно, потребности государства (государственные нужды) формируются под воздействием системы общественных потребностей. Таким образом, с теоретической точки зрения основной функцией государственного заказа является обеспечение потребностей государства, которые формируются под воздействием системы общественных потребностей.

Анализ различных концептуальных подходов к определению и природе общественных потребностей позволяет рассматривать общественные потребности в научно-технической и инновационной продукции как минимум с трех различных, но не взаимоисключающих позиций:

- потребности в новых знаниях как в публичных благах;
- потребности в научно-технической продукции, необходимой для создания инновационной продукции;
- потребности устойчивого развития.

Рассмотрение общественных потребностей в научно-технической продукции как в знании, которое является публичным благом, опирается на современную теорию экономики знаний, которая исходит из того, что в современной экономике знание является полноценным экономическим благом, хотя и обладает специфическими особенностями, и может быть частным (рыночным) или общественным (публичным).

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

---

<sup>2</sup> Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. М.: ГУ ВШЭ, 2005. С. 66.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», ст. 3, ч. 1.

обходимо отметить, что в Руководстве Осло<sup>4</sup> научно-техническая деятельность рассматривается в качестве одного из видов (этапов) инновационной деятельности.

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

Необходимо отдельно подчеркнуть, что многие продукты современной так называемой «шумпетерианской» экономики изначально создаются в рамках так называемой «баумолевской» экономики, вследствие чего возникает общественная потребность в государственной поддержке создания продуктов «баумолевской» экономики, необходимых для формирования современной «шумпетерианской» экономики (рис. 1).



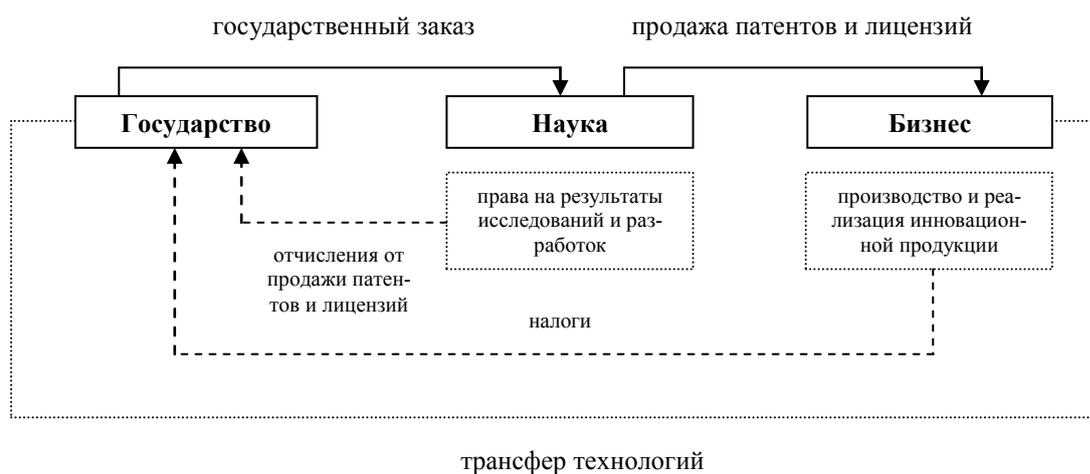
**Рис.1. Необходимость государственной поддержки производства продуктов «баумолевской экономики»**

Опыт ведущих зарубежных стран убедительно показывает, что государственный заказ вместе с эффективными механизмами трансфера технологий является одним из важнейших инструментов государственного управления научно-техническим и инновационным развитием (рис. 2).

В России эта проблема особенно актуальна в связи с особенностями организации научного комплекса, существующего в значительной степени автономно от промышленности: око-

<sup>4</sup> Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. 3<sup>rd</sup> Edition, Paris: OECD/EC, 2005.

ло 70% российских научных организаций являются государственными, и в нашей стране до сих пор не устранены барьеры и не выработаны эффективные механизмы прямого взаимодействия государственных научных организаций с субъектами реального сектора экономики. Результаты опросов показывают, что значительная часть руководителей отечественных предприятий считает целесообразным увеличение государственного заказа у научных организаций по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники с последующей передачей полученных результатов в реальный сектор экономики<sup>5</sup>.



**Рис. 2. Государственный заказ и трансфер технологий – ключевые механизмы технологического развития в США и странах Западной Европы**

В работе введены следующие определения государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию.

**Государственный заказ на научно-техническую продукцию** – это заказ государства на выполнение научных исследований и разработок и оказание научно-технических услуг.

Результатом реализации государственного заказа на научно-техническую продукцию являются новые знания и решения, зафиксированные на том или ином материальном носителе, а также в некоторых случаях создание прототипов, организация пилотного производства, результаты промышленного проектирования и технологических разработок.

**Государственный заказ на инновационную продукцию** – это заказ государства на разработку, производство и поставку продукции, которая согласно результатам исследования

<sup>5</sup> Кузнецов Б.В., Кузык М.Г., Симачев Ю.В., Чулок А.А. Факторы спроса российских промышленных компаний на исследования и разработки // Модернизация экономики и общественное развитие. Том 2. М.: ГУ ВШЭ, 2007. С. 368 – 369.

внутреннего (мирового) рынка будет являться новой для внутреннего (мирового) рынка и (или) для практики государственного управления.

Результатом реализации государственного заказа на инновационную продукцию является готовая продукция – товары, работы, услуги.

## **2. Правовые, экономические и организационно-управленческие механизмы формирования, размещения и реализации государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию в России и странах ОЭСР.**

Существующая в настоящее время в России система определения государственных нужд и формирования государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию характеризуется отсутствием четкого алгоритма формирования государственного заказа, недостаточным учетом потребностей, возможностей и экспертных оценок предпринимательского и научного сообществ, системы прогнозирования рисков. К настоящему времени не сформирована методология разработки и обоснования планов закупок продукции для государственных нужд, что оставляет возможность осуществления необоснованных или нецелесообразных закупок. При этом на практике обоснования параметров государственных нужд не всегда отражают приоритеты социально-экономического, научно-технического и инновационного развития страны.

Среди ключевых недостатков существующей российской системы формирования государственного заказа на научно-техническую продукцию выделены:

- отсутствие методологии разработки и обоснования планов закупок продукции для федеральных государственных нужд;
- отсутствие четкого алгоритма формирования государственных нужд и государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию в увязке с прогнозными, стратегическими и программными документами;
- недостаточный учет потребностей, возможностей, прогнозов и экспертных оценок научного и предпринимательского сообществ при определении и корректировке Приоритетных направлений, Перечня критических технологий и разработке федеральных целевых программ (ФЦП);
- отсутствие открытых и прозрачных процедур взаимодействия с бизнесом при формировании заказа на НИОКР, результаты которых могут иметь перспективы коммерческого освоения и, как следствие, слабое участие бизнеса в софинансировании, выполнении и использовании результатов ФЦП;
- отсутствие практики составления логических моделей (концептуализации) программ, неразработанность современных методов оценки эффективности программ, локальный харак-

тер тем многих НИОКР и незначительное влияние ожидаемых результатов на решение задач, сформулированных в паспорте программы.

Существующий порядок размещения государственного заказа не соответствует соблюдению основополагающих принципов прокьюремента, не учитывает особенности научно-технической и инновационной продукции как предмета заказа и не способствует эффективному размещению государственного заказа – то есть размещению заказа у квалифицированных подрядчиков, способных предложить наилучший результат по приемлемой цене.

Среди ключевых недостатков системы размещения государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию выделены:

- установление единых правил размещения заказов без учета отраслевой и ведомственной специфики, отсутствие регламентации размещения заказов на «сложную» продукцию, включая научно-техническую и инновационную;
- обязанность заказчика устанавливать начальную (максимальную) цену контракта при отсутствии методических материалов по ее расчету;
- невозможность размещения заказов путем двухэтапного конкурса;
- чрезмерно высокий удельный вес ценовых критериев при оценке и сопоставлении заявок, существенные ограничения на установление квалификационных требований к участникам конкурса;
- возможность заключения контрактов только с фиксированной (твердой) ценой;
- чрезмерно «сжатые» сроки рассмотрения, оценки и сопоставления заявок;
- проблематичность заключения долгосрочных контрактов на реализацию научно-производственных проектов (НИОКР → разработка, производство и поставка инновационной продукции);
- несогласованность законодательства о размещении заказов с инвестиционным законодательством.

Ключевым недостатком законодательства о размещении заказов, из которого вытекают и многие другие его недостатки, является то, что оно не учитывает особенности отдельных групп товаров, работ, услуг. Законом № 94-ФЗ устанавливаются одинаковые правила и процедуры размещения заказов на товары массового производства, выполнение работ и оказание услуг, для которых существует функционирующий рынок, и заказов на выполнение работ (включая НИОКР) и оказание услуг, для которых функционирующий рынок отсутствует, на разработку, производство и поставку сложной техники и технических систем. Закон ориентирован на закупку товаров массового и серийного производства, стандартизированных работ и услуг, то-

гда как регламентация государственных закупок сложных работ (включая НИОКР и работы научно-производственного характера) и «интеллектуальных» услуг практически отсутствует.

В ведущих зарубежных странах особенности НИОКР и иных сложных работ так или иначе принимаются во внимание. В США все заказы делятся на семь групп, учитывающих особенности соответствующих групп товаров, работ, услуг и предусматривающих специальные способы размещения заказа и соответствующие виды контрактов. В странах ЕС такого деления нет, однако НИОКР и «интеллектуальные» услуги рассматриваются в качестве исключения из общих правил, для этих работ и услуг предусмотрены способы размещения заказа, учитывающие их особенности.

Серьезной проблемой при размещении заказов на НИОКР, сложные работы и реализацию крупных научно-производственных проектов является обязанность государственного заказчика указывать в извещении о проведении конкурса начальную (максимальную) цену контракта. Изменение начальной (максимальной) цены контракта в сторону ее повышения невозможно даже в том случае, если это объективно необходимо для качественного выполнения работ и наиболее полного обеспечения государственных нужд.

Закон не допускает проведения двухэтапного конкурса, во всем мире доказавшего свою эффективность при размещении заказов на сложную продукцию и НИОКР, когда конкурсная документация в силу объективных причин не может быть достаточно конкретной. В условиях неполноты информации о качественных и технических характеристиках заказываемых сложных работ (услуг) двухэтапный конкурс позволяет государственному заказчику на первом этапе восполнить эту неполноту и сформулировать эти характеристики в полном объеме, а на втором этапе выбрать наилучшие конкурсные заявки с учетом ценового критерия. Процедура двухэтапного конкурса предусмотрена Типовым законом ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг», нормами ВТО и директивами ЕС, регулирующими государственные закупки, и используется в США и большинстве европейских стран. В США и некоторых европейских странах при необходимости, при размещении особенно сложных заказов, используется процедура многоэтапного конкурса. Двухэтапный конкурс использовался и в России в период с 1997 по 2005 гг.

Недостатком действующего законодательства является также чрезмерный упор на ценовые критерии при оценке и сопоставлении заявок в ущерб таким критериям, как функциональные и качественные характеристики продукции и квалификация участников конкурса: удельный вес суммы этих критериев при оценке и сопоставлении заявок на выполнение работ и оказание услуг не может превышать 40%, при размещении заказа на выполнение НИОКР и некоторые другие виды работ – 65%. При этом установка квалификационных требований к участ-

никам размещения заказа является правом, а не обязанностью заказчика, а при размещении заказов на поставки товаров и вовсе запрещена, что сказывается и на качестве конкуренции, и на качестве реализации государственного заказа.

Существующая система формирования и размещения государственных заказов на научно-техническую и инновационную продукцию не предусматривает научно-технического оппонирования предложений участников конкурса, что нередко приводит к проведению дублирующих научных исследований и разработок, а также выполнению или продолжению работ, утративших свою актуальность. В США подобная процедура носит название конкурентных переговоров и рекомендована государственным заказчикам при размещении заказов на выполнение сложных работ<sup>6</sup>. Директивами ЕС предусмотрена возможность размещения заказа посредством конкурентного диалога, в рамках которого заказчик и потенциальные поставщики могут согласовать формализованное описание предмета закупки, придерживаясь определенных процедур<sup>7</sup>.

Вероятностный характер получения результатов с заранее заданными характеристиками при выполнении НИОКР и других сложных работ приводит к определенной волатильности фактической стоимости работ, объемы и виды работ подвержены уточнению и корректировке в ходе их выполнения в зависимости от полученных результатов. Это позволяет говорить о необходимости и неизбежности в отдельных случаях корректировки предмета заказа и цены контракта. Однако Законом № 94-ФЗ изменение условий государственного контракта, включая установленную цену, по соглашению сторон и в одностороннем порядке не допускается. Законом предусмотрены отдельные исключения, в том числе возможность изменения объема НИОКР, но не более чем на 10%; возможность корректировки предмета государственного заказа отсутствует.

Существующая система управления реализацией государственного заказа не предусматривает эффективных механизмов управления рисками, мониторинга и контроля за ходом исполнения заказа, взаимодействия заказчика и подрядчика в процессе реализации заказа, стимулирования добросовестной работы подрядчика.

Среди ключевых недостатков существующей системы управления реализацией государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию выделены:

- недостаток межведомственной координации при реализации ФЦП;
- отсутствие типовых форм государственных контрактов;
- отсутствие системы прогнозирования рисков и управления рисками;

---

<sup>6</sup> U.S. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation. Subchapter C. Parts 13 – 15.

<sup>7</sup> Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts // Official Journal of the European Union. 30.04.2004. L 134/114. Art. 29.

- невозможность уточнения предмета заказа и цены контракта в процессе реализации заказа (допускается ст. 451 части II ГК РФ, но запрещено ФЗ № 94);
- отсутствие механизмов стимулирования добросовестной работы исполнителя (подрядчика);
- отсутствие регламентации процедур взаимодействия заказчика с исполнителем (подрядчиком) в процессе реализации заказа в плановом порядке или по инициативе одной из сторон;
- недостаточная регламентация механизмов контроля заказчика за деятельностью исполнителя (подрядчика), связанной с реализацией заказа.

Эффективность использования результатов реализации государственного заказа на научно-техническую продукцию определяется, помимо прочего, наличием механизмов учета полученных результатов научно-технической деятельности, распоряжения правами на эти результаты и механизмов трансфера технологий. Однако к настоящему времени механизмы и условия трансфера технологий, права на которые принадлежат разработчикам, не регламентированы, остаются неясности с использованием лицензионных выплат.

Формирование и реализация государственного заказа на выполнение НИОКР и разработку инновационной продукции **в США, на уровне ЕС и в отдельных странах ЕС** осуществляется посредством научно-технических программ. В этих странах распространена практика составления логических моделей (концептуализации) правительственных программ, составления графической схемы, иллюстрирующей причинно-следственные связи между элементами программы. Логические модели дают наглядное представление о том, на решение каких проблем направлена программа, каковы ее цели и задачи, промежуточные и конечные результаты, необходимые ресурсы, а также позволяют установить предположительные сроки реализации программы. Логические модели программ являются основой мониторинга их результативности.

В США распространены как контракты, в которых НИОКР являются единственным или основным предметом заказа, так и контракты, которые предусматривают выполнение НИОКР в качестве одного из промежуточных этапов, необходимых для разработки заказываемой технологии или разработки и производства заказываемой техники и технических систем.

Все многообразие контрактных отношений государства и его подрядчиков реализуется в США в рамках Федеральной контрактной системы (ФКС). Правовую основу ФКС составляют два фундаментальных законодательных блока – Кодекс федерального регулирования и Федеральное контрактное право.

Кодекс федерального регулирования содержит специальный раздел<sup>8</sup>, детально прописывающий процедуры планирования, размещения, управления реализацией и контроля за качеством исполнения государственных заказов. Федеральное контрактное право представляет собой блок законов, регламентирующих заключение на территории США любых контрактов, включая контракты на выполнение заказов для государственных нужд.

ФКС включает следующие основные блоки: планирование государственных заказов; размещение государственных заказов; заключение государственного контракта; управление федеральным контрактом; завершение исполнения федерального контракта, прием результатов реализации заказа.

Кодексом федерального регулирования предусмотрены различные способы размещения заказа в зависимости от особенностей его предмета, включая двухэтапные и многоэтапные торги; выбор того или иного способа регламентирован. Пристальное внимание уделяется квалификации, профессионализму и репутации участников размещения заказов; установление квалификационных требований к участникам во многих случаях является не правом, а прямой обязанностью заказчика.

В зависимости от особенностей предмета заказа и от того, насколько точно возможно заранее рассчитать финансовые показатели, применяются различные виды контрактов. Американское законодательство предусматривает около 100 детально регламентированных видов контрактов. Типология государственных контрактов США включает три типа по их ценовым характеристикам. Контракты с фиксированной ценой основаны на предположении, что стороны могут рассчитать затраты на реализацию заказа и цену контракта с учетом текущей и прогнозируемой рыночной конъюнктуры. Контракты на основе возмещения издержек рекомендованы к применению в тех случаях, когда заключение контракта с фиксированной ценой либо невозможно, либо сопряжено с существенными организационными и управленческими трудностями. При заключении контракта на основе возмещения издержек государственный заказчик выступает с программой заказа, предварительные расчеты по которому производят сами участники торгов; для снижения возможных рисков заказчик, как правило, включает в контракт особый пункт об ограничении финансовой ответственности заказчика и максимальной приемлемой стоимости заказа. Нестандартные контракты могут содержать в себе элементы как контрактов с фиксированной ценой, так и контрактов на основе возмещения издержек.

Заслуживает внимания набирающая популярность в странах ЕС концепция *sustainable procurement* (государственные закупки в целях устойчивого развития), как в области текущих

---

<sup>8</sup> Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation.

расходов на государственные нужды, так и в отношении длительных инвестиционных проектов. В новой концепции существенная роль отведена стимулирующим мероприятиям в сфере государственных закупок для реализации трех базовых принципов (triple baseline) – экономичности, экологичности и социальной полезности закупок. Среди европейских стран наиболее комплексные и масштабные задачи в этой области сформулированы в Великобритании, где установлены приоритеты закупочной политики, призванные обеспечить развитие инновационной функции системы общественных закупок в целях экономии электроэнергии, водопотребления, сокращения отходов, повышения эффективности использования невозобновляемых видов ресурсов.

### **3. Государственный заказ на научно-техническую и инновационную продукцию в системе государственного регулирования.**

Изучение зарубежного опыта позволяет сделать вывод о нецелесообразности формального подхода к системе государственного заказа, ориентированного исключительно на экономию бюджетных средств, и необходимости нового подхода к определению целей и задач системы государственного заказа, при котором государственный заказ рассматривается в качестве одного из важнейших механизмов государственного регулирования, нацеленного на решение ключевых задач социально-экономического, научно-технического и инновационного развития страны, включая формирование перспективного научно-технического и технологического задела, модернизацию экономики, модернизацию системы государственного управления и др. (рис. 3).

В работе предлагается рассматривать три уровня эффективности системы государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию:

- *эффективность размещения и реализации конкретного государственного заказа (проекта)*, под которой понимается эффективность обеспечения конкретной потребности государства, то есть получение результата, максимально соответствующего сформулированным ожиданиям заказчика при наименьших расходах бюджета;
- *эффективность системы государственного заказа с точки зрения государственного управления*, под которой понимается наиболее полное удовлетворение общественных потребностей, выраженных через государственные нужды, при существующих финансовых, производственных, технологических и др. ограничениях;
- *интегральную эффективность системы государственного заказа*, учитывающую как эффективность с точки зрения государственного управления, так и макроэкономическую эффективность, выраженную через мультипликативные эффекты, генерируемые в экономике.

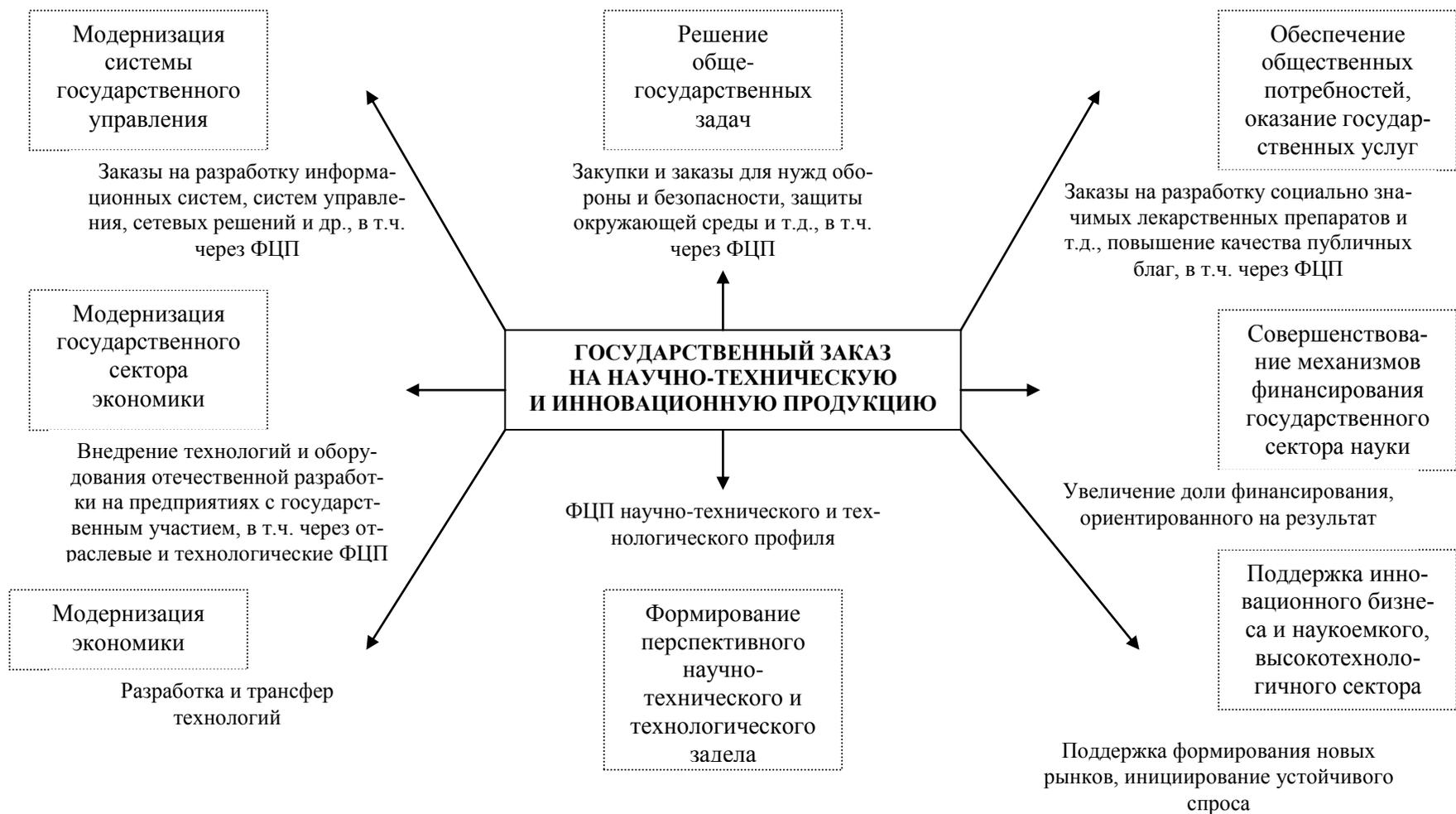


Рис. 3. Государственный заказ на научно-техническую и инновационную продукцию в системе государственного регулирования

## **5. Совершенствование институционально-организационной структуры государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию.**

В работе сделан вывод о неоптимальности существующей институционально-организационной структуры государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию. В качестве мер по совершенствованию институционально-организационной структуры предложено:

во-первых, повысить уровень принятия решений о необходимости и целесообразности разработки важнейших долгосрочных научно-технологических программ (до уровня Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям);

во-вторых, расширить координационные функции Минобрнауки России в части формирования, размещения и реализации государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию, разработки и мониторинга реализации ФЦП, содержащих НИОКР, расширить привлечение науки и бизнеса к разработке и реализации соответствующих ФЦП;

в-третьих, усилить централизацию управления государственными закупками и создать на федеральном уровне специализированную организационную структуру, основным предметом деятельности которой должны стать разработка и реализация государственной политики в области государственных закупок, комплексное управление системой государственных заказов.

Целесообразность большей централизации управления государственными закупками и создание специализированной организационной структуры обусловлены необходимостью формирования единого экономического пространства государственных закупок, разработкой и реализацией целенаправленной и скоординированной политики в этой сфере, организацией эффективного контроля.

Ключевыми функциями специализированной структуры должны стать:

- экспертно-аналитическая и маркетинговая деятельность, обработка и анализ статистической и иной информации в сфере государственных закупок;
- разработка государственной политики в сфере формирования, размещения и реализации государственного заказа, законодательная инициатива в данной сфере;
- координация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и других государственных заказчиков по вопросам формирования государственного заказа на текущий и перспективный период;



Рис. 4. Перспективная модель организации системы государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию

- заключение и администрирование федеральных контрактов на реализацию крупных государственных заказов (свыше законодательно установленного «потолка»);
- разработка и реализация федеральной контрактной политики, законодательная инициатива по вопросам федерального контрактного права;
- контрольно-надзорные функции в сфере государственных закупок;
- ведение реестра федеральных контрактов, надежных и недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков).

#### **6. Совершенствование правовых и экономических механизмов формирования, размещения и реализации государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию.**

Представляется целесообразным разделить государственные заказы на несколько групп, выделив в частности заказы на выполнение НИОКР и заказы на сложную (в том числе инновационную) продукцию.

Выделение заказов на выполнение НИОКР в качестве отдельной группы представляется целесообразным в силу ряда причин, основная из которых состоит в том, что даже при относительно точной идентификации заказчиком своих потребностей в результатах НИОКР достаточно трудно, а иногда невозможно заранее описать работы и методы, которые должны привести к получению требуемого результата, а также заранее оценить вероятность успеха и необходимый объем работ при различных технических подходах; более того, в ходе реализации заказа на выполнение НИОКР в свете полученных промежуточных результатов может поменяться и сам предмет заказа. В качестве основного способа размещения заказов на выполнение НИОКР целесообразно установить открытый конкурс, а также двухэтапный конкурс. Целесообразно предусмотреть обязанность государственного заказчика, размещающего заказ на выполнение НИОКР, учитывать квалификацию участников размещения заказа. Перечень квалификационных требований может включать такие характеристики, как опыт выполнения аналогичных работ; репутация в научной среде; отзывы других заказчиков о качестве исполнения их заказов; наличие соответствующего кадрового потенциала или способность усилить его за счет привлечения организаций-соисполнителей или отдельных исследователей; наличие доступа к техническим мощностям (лабораториям, оборудованию и пр.), необходимым для исполнения заказа. В качестве дополнительного критерия оценки и сопоставления заявок целесообразно учитывать привлечение к выполнению работ в качестве соисполнителей высших учебных заведений (цель – интеграция образования и науки, развитие научного потенциала высшей школы).

Критериями сложности продукции могут являться ее оригинальность (отсутствие аналогов на рынке), значительная новизна, необходимость взаимодействия различных научных, про-

мышленных и иных организаций при ее разработке и производстве. В качестве основного способа размещения заказов на сложную продукцию следует установить открытый конкурс, а также двухэтапный конкурс и в отдельных случаях – многоэтапный конкурс. На государственного заказчика, размещающего заказ на сложную продукцию, должна быть возложена обязанность установить квалификационные требования к участникам размещения заказа в качестве условия допуска к участию в размещении заказа. В качестве квалификационных требований целесообразно учитывать опыт производства аналогичных товаров, выполнения аналогичных работ, оказания аналогичных услуг и (или) опыт участия в сопоставимых по масштабам, стоимости и сложности проектах; отзывы других заказчиков о качестве исполнения их заказов; наличие необходимых технических мощностей или готовность и способность задействовать необходимые технические мощности посредством их аренды (лизинга) или (и) привлечения субподрядных организаций; наличие соответствующего кадрового потенциала или способность усилить его за счет привлечения субподрядных организаций и т.д. В качестве дополнительного критерия оценки и сопоставления заявок целесообразно учитывать привлечение к реализации заказа субъектов малого предпринимательства на условиях субподряда (цель – поддержка развития малого предпринимательства).

При подготовке к размещению заказа на выполнение НИОКР и заказа на сложную продукцию следует предусмотреть *право заказчика на опубликование предварительного приглашения к участию в конкурсе и проекта конкурсной документации с указанием места и времени обсуждения предварительного приглашения и проекта конкурсной документации с целью разъяснения потенциальным исполнителям положений конкурсной документации и (или) получения заказчиком предложений потенциальных исполнителей по поводу технических, технологических и качественных характеристик предмета заказа, а также по оптимизации финансовой составляющей заказа.*

Размещение заказа путем *двухэтапного (многоэтапного) конкурса* целесообразно, если в результате обсуждения предварительного приглашения и проекта конкурсной документации заказчик выяснил, что *реализация потребности государства возможна с использованием различных конкурирующих научно-технических и (или) технологических подходов*, при этом полнота обеспечения государственных нужд и стоимость реализации государственного заказа при использовании различных подходов сопоставимы.

Для сокращения времени размещения государственного заказа и наиболее полного обеспечения потребности государства целесообразно предусмотреть возможность проведения *конкурентных переговоров (дебатов)* с участниками размещения заказа, суть которых состоит в том, что *после ознакомления с предложениями своих конкурентов участникам размещения за-*

каза предлагается обосновать преимущество предлагаемого ими научно-технического и (или) технологического подхода и наибольшую способность эффективной реализации потребностей государства именно ими.

*Эффективная система ценообразования и стимулирования на рынке государственных заказов предполагает наличие развитой типологии контрактов на различные группы товаров, работ и услуг.* В зависимости от особенностей предмета заказа и возможности точно спрогнозировать фактические затраты исполнителя целесообразно использовать следующие типы контрактов по их цене: контракты с фиксированной ценой; контракты с ценой, подлежащей корректировке по фактическим затратам исполнителя; контракты с ценой, подлежащей корректировке при изменении требований к предмету заказа.

Реализация сформулированных предложений требует кардинального изменения законодательства о размещении заказов и создания института федерального контрактного права в качестве самостоятельного раздела хозяйственного права, включающего диверсифицированную систему государственных контрактов, регламентирующих финансово-экономические условия их заключения и обеспечения, механизмы администрирования и контроля.

*Развитие федерального контрактного права должно базироваться на многообразии форм контрактов и формировании четко регламентируемого и одновременно достаточно гибкого механизма контрактных отношений, позволяющего государственным заказчикам осуществлять эффективное администрирование реализации государственных заказов.*

Таким образом, основные направления совершенствования системы формирования, размещения и реализации государственного заказа на научно-техническую и инновационную продукцию в Российской Федерации должны включать:

- совершенствование механизмов формирования государственных нужд и государственного заказа с широким привлечением научного и предпринимательского сообществ (например, через научные ассоциации и ассоциации предпринимателей);
- совершенствование механизмов разработки, реализации и мониторинга ФЦП, построение технологических дорожных карт;
- совершенствование процедур размещения заказа: отказ от идеологии установления заказчиком начальной (максимальной) цены; разделение заказов на группы с выделением НИ-ОКР и «сложной» продукции; увеличение удельного веса неценовых критериев; увеличение значимости квалификационных критериев; опубликование и обсуждение предварительного приглашения к участию в конкурсе и проекта конкурсной документации; возможность размещения заказа путем проведения двухэтапного или многоэтапного конкурса; организация конкурентных переговоров (дебатов);

- развитие федеральной контрактной системы и федерального контрактного права: диверсифицированная типология государственных контрактов (контракты с твердой ценой / с формулой цены и т.д.); механизмы взаимодействия заказчика и подрядчика в процессе реализации заказа (мониторинг и контроль, получение дополнительных сведений, согласования, коррекция предмета заказа и т.д.); механизмы стимулирования добросовестной работы подрядчика (система поощрений и санкций и др.);
- совершенствование законодательства о трансфере технологий.

### **Публикации по теме диссертации**

1. Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Государственный заказ на научно-техническую и инновационную продукцию // Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере / Монография под ред. Рубвальтера Д.А., Казанцева А.К. М.: ИНФРА-М, 2009. Разделы 2.3, 3.6.2, 3.6.3, 3.6.5 - 21.0 п.л. (лично автора – 1.5 п.л.).
2. Шувалов С.С. Оценка экономического эффекта расширения государственных закупок отечественной наукоемкой продукции // Сборник статей выпускников ЭФ ГУГН. М.: ЦЭМИ РАН, 2006 – 0.7 п.л.
3. Шувалов С.С. Государственный заказ на научные исследования в системе государственного регулирования Российской Федерации // Материалы VII Международной научной конференции «Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития». – Минск: НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь, 2006 – 0.2 п.л.
4. Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Опыт ведущих зарубежных стран в области государственного регулирования сферы исследований и разработок // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2007. № 1 – 10 п.л. (лично автора – 5.0 п.л.).
5. Шувалов С.С. Оценка эффективности федеральных целевых программ: опыт США // Проблемы информационной экономики. Вып. VII. Стратегия инновационного развития российской экономики: Сб. науч. трудов / под ред. Р.М. Нижегородцева. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2008 – 0.8 п.л.
6. Шувалов С.С. Государственный заказ в системе государственного управления научно-техническим и инновационным развитием // Економічний вісник університету. Спеціальний випуск. Том 1: Збірник наукових праць учених та аспірантів. Переяслав-Хмельницький ДПУ ім. Г. Сковороди, 2010. – 0.7 п.л.

7. Шувалов С.С. Государственный заказ на научно-техническую и инновационную продукцию в системе обеспечения общественных потребностей и управления развитием // Молодой ученый. 2010. № 8. Том II. – 0.7 п.л.

8. Шувалов С.С. Государственный заказ на НИОКР в системе управления инновационным развитием // Модернизация России: наука, образование, высокие технологии: Тезисы выступлений участников II Всероссийской конференции по науковедению. М.: МГПУ, 2010 – 0.2 п.л.

**Публикации в изданиях из перечня ведущих рецензируемых научных журналов**

9. 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 – 1.0 п.л. (лично автора – 0.5 п.л.).