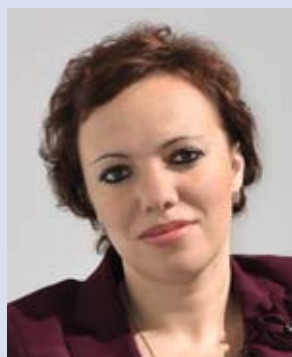


# РОЛЬ ЗАКУПОК В СТАНОВЛЕНИИ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ



**МАСЛОВА**  
Наталья Сергеевна,

директор Института управления  
закупками и продажами  
им. А.Б. Соловьева НИУ ВШЭ

**В** настоящее время в России принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее – Концепция-2020), утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, предусматривающая формирование российской экономики на базе экономики лидерства и инноваций.

На основе положений Концепции-2020 разработана Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года

(далее – Стратегия). Реализация Стратегии предусматривает решение задач во многих направлениях социально-экономической политики, в том числе в сфере государственных и муниципальных закупок – в части создания необходимых инструментов и процедур, дающих возможность заказчикам закупать инновационную продукцию, а государству в целом стимулировать за счет закупок создание такой инновационной продукции.

Несмотря на то, что одним из основных принципов контрактной системы в сфере закупок провозглашен принцип стимулирования инноваций, на сегодняшний день закупки не являются 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.

В соответствии с положениями ст. 10 Федерального закона № 44-ФЗ заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. Однако проблемы, препятствовавшие закупке инновационной продукции для государственных и муниципальных нужд в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.05.2005 № 94-ФЗ, во многом не решены в рамках законодательства о контрактной системе.

Федеральным законом № 44-ФЗ был расширен перечень доступных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), были введены такие способы закупки, как конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс. Двухэтапный конкурс является процедурой, в рамках реализации которой у заказчика появляется возможность приобрести инновационную продукцию, т.к. в этом случае заказчик вправе скорректировать первоначально установленные требования к закупаемой продукции по результатам переговоров с участниками, то есть частично решена одна из проблем закупки инновационной продукции – необходимость установления конкретных требований к характеристикам закупаемой продукции в отсутствие информации о характеристиках инновационных товаров, работ, услуг у сотрудника заказчика. Кроме того, в рамках двухэтапного конкурса есть возможность установить дополнительные требования к участникам и выявить победителя из участников, которые имеют необходимую квалификацию и ресурсы.

Ожидалось, что предоставляемые возможности проведения двухэтапного конкурса, как и возможности устанавливать дополнительные требования к участникам закупки, обеспечат увеличение объема инновационной продукции, закупаемой для государственных и муниципальных нужд. Однако сегодня проблемой, препятствующей закупкам инновационной продукции, является то обстоятельство, что перечень случаев и порядок отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, устанавливается Правительством Российской Федерации. Те товары, работы, услуги, которые не попали в такой перечень, заказчик не сможет закупать с использованием конкурса с ограниченным участием, а также не сможет устанавливать допол-

нительные требования к участникам при осуществлении закупки с использованием двухэтапного конкурса. Указанный перечень был утвержден Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1089 и содержал всего 6 позиций. Не все позиции, включенные в перечень, можно признать продукцией (работами, услугами) инновационного свойства. Анализ правоприменительной практики показал, что конкурсы с ограниченным участием в подавляющем большинстве случаев (более 90% случаев исследованных закупок) проводились в целях закупки продуктов питания. В подавляющем большинстве случаев, когда у заказчика есть потребность закупки инновационной продукции, такой заказчик не сможет предъявить дополнительные требования к участникам. Что касается применения двухэтапного конкурса, то заказчики могут столкнуться с проблемой при выборе данного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) ввиду отсутствия установленных в рамках законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг критериев отнесения товаров, работ, услуг к категории «инновационная и высокотехнологичная продукция».

Так как на сегодняшний день обозначенные критерии не установлены, решения заказчика о выборе двухэтапного конкурса могут быть оспорены и признаны решением, принятым с нарушением требований законодательства. Согласно положениям Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ), принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с нарушением требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок, влечет за собой наложение административного штрафа в размере 30 тыс. рублей (ст. 7.29 КоАП РФ). С учетом возможных рисков можно предположить, что заказчики в большинстве случаев будут отказываться от применения двухэтапного конкурса и, следовательно, включение в перечень возможных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) двухэтапных конкурсов не приведет к существенному увеличению объема закупок инновационной продукции в рамках законодательства о контрактной системе. На момент проведения исследования данный способ использовался заказчиками 112 раз, из них 7 процедур были отменены. По основаниям осуществления закупки двухэтапным конкурсом указанные закупки распределены следующим образом:

- работы, связанные с проектированием – 72 случая (64%);
- энергосервисные контракты – 12 случаев (10,7%);
- научные исследования – 11 случаев (9,8%);
- создание произведений литературы и искусства – 6 случаев (5,4%);

- изыскания – 4 случая (3,6%);
  - прочее (невозможно отнести ни к одному из оснований, предусмотренных Федеральным законом № 44) – 5 случаев (4,5%);
  - «инновационная и высокотехнологичная продукция» – (а) Комплекс компьютерных симуляторов для отработки навыков в эндоскопической хирургии, отработки техники выполнения лапароскопических операций и навыков выполнения гистероскопических процедур;
- б) Обучающий тренажер эндовидеохирургической с комплектом инструментов и принадлежностей для лапароскопии и гистероскопии) – 2 случая (1,8%).

Еще одной проблемой, с которой могут столкнуться заказчики, решившие закупить инновационную продукцию, является требование о необходимости закупки продукции путем проведения аукциона в электронной форме при закупке продукции, включенной в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион), утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.10.2013 г. № 2019-р (далее – Аукционный перечень).

Так, если принять во внимание товары, работы и услуги, внесенные в Реестр инновационных продуктов, технологий и услуг, рекомендуемых к использованию в Российской Федерации<sup>1</sup>, то подавляющее большинство продукции, включенной в разряд «инновационной», относится к случаям, когда заказчики должны применять аукцион в электронной форме. Исключением для применения электронного аукциона для продукции, включенной в «Аукционный перечень», являются случаи закупок, когда заказчик вправе проводить конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс в соответствии с ч. 2 ст. 56 и п. 1 ч. 2 ст. 57 Федерального закона № 44-ФЗ. Но, как уже было отмечено выше, в связи с отсутствием утвержденных критериев отнесения продукции к инновационной, а также в связи с отсутствием в перечне случаев применения конкурса с ограниченным участием инновационной продукции можно с уверенностью предположить, что заказчики будут отдавать предпочтение применению процедуры электронного аукциона в случае, когда закупаемая продукция указана в «Аукционном перечне». При осуществлении закупок путем проведения электронного аукциона, когда единственным критерием определения победителя является

цена контракта, заявки участников, предлагающих инновационные решения, как правило, не являются конкурентоспособными.

В итоге, в целях обеспечения принципа стимулирования инноваций необходимо предусмотреть действенные механизмы, направленные на увеличение объема закупок инновационной продукции, в том числе законодательно определить критерии отнесения продукции, закупаемой для государственных и муниципальных нужд, к категории «инновационная».

В соответствии с Законом о науке<sup>2</sup> под инновациями понимается введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга), процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях. В соответствии с п. 2 Концепции создания Евразийской инновационной системы<sup>3</sup> под инновационной продукцией понимается результат инновационной деятельности (товары, работы, услуги), предназначенный для реализации. В том же пункте указанной Концепции закрепляется понятие высоких технологий, под которыми понимается система знаний, производственных и иных операций, методов и процессов, соответствующая или превосходящая по своим качественным показателям мировые аналоги и позволяющая достигать показателей производительности труда высшего мирового уровня. Следовательно, к высокотехнологичной продукции следует относить результат инновационной деятельности (товары, работы, услуги), который производился с участием высококвалифицированного персонала с использованием сложных, новейших технологий и материалов, предназначенный для дальнейшего его использования.

Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>4</sup> (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ) определена необходимость устанавливать критерии отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Так, например, указанные критерии определены Приказом Минпромторга России от 1 ноября 2012 г. № 1618, Приказом МЧС России от 14.12.2012 № 768, При-

казом Минкомсвязи России от 10.10.2013 № 286, Приказом Минздрава России от 31.03.2013 № 514н, Приказом Минобрнауки от 01.11.2012 № 881, Приказом ФМС России от 15.04.2014г. № 330. Распространение указанного подхода определения «инновационности» продукции в рамках контрактной системы позволит заказчикам принимать обоснованные решения о применении двухэтапных конкурсов, а также об отказе от проведения аукциона в электронной форме.

Следует отметить, что при осуществлении закупок инновационной продукции в ряде случаев возможно отсутствие конкуренции на функционирующем рынке. При таких условиях проведение закупок с использованием конкурентных способов нецелесообразно. Кроме того, на сегодняшний день представляется необходимым достигать повышения доли инновационной продукции в общем объеме государственных (муниципальных) закупок за счет формирования спроса на инновационную продукцию на этапе планирования закупочной деятельности. Необходимость формирования спроса на инновационную продукцию, в том числе, была определена субъектами инновационной деятельности из регионов, входящих в Ассоциацию инновационных регионов России. В качестве мер, направленных на решение обозначенной задачи, были определены<sup>5</sup>:

- формирование программ и госзаказов на инновационные разработки на краевом и федеральном уровнях;
- законодательное оформление лимитирования части госзакупок, формируемой инновационной продукцией (например 10% от планируемого объема всех товарных госзакупок);
- формирование реестра инновационной продукции предприятий региона, имеющей преференции при государственных закупках.

На сегодняшний день обеспечение реализации в рамках контрактной системы принципа стимулирования инноваций, а также повышение эффективности и результативности деятельности государственных и муниципальных заказчиков, направленной на закупку инновационной продукции, возможно за счет:

- предоставления возможностей заказчикам при закупке инновационной продукции для использования оптимальных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (двухэтапных конкурсов, конкурсов с ограниченным участием);
- информационного обеспечения государственных или муниципальных заказчиков об инновационной продукции с целью увеличения доли закупаемой инновационной

продукции для государственных или муниципальных нужд;

- методического обеспечения государственных или муниципальных заказчиков в отношении эффективных стратегий закупки инновационной продукции, в том числе содержащего рекомендации по выбору эффективного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в части формирования документации о закупке, описания объекта закупки, в отношении порядка оценки заявок и т.п.

Таким образом представляется необходимым:

1. Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ, в соответствии с которыми будет определена необходимость устанавливать критерии отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности;

2. Внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ, предусматривающих возможность закупки инновационной продукции у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) при наличии согласования, например, органа исполнительной власти субъекта по регулированию контрактной системы или экспертного совета, определяемого на уровне субъекта РФ. Такой экспертный совет может быть: а) межведомственным (положение о нем и его состав утверждаются актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) или б) состоящим только из работников одного органа исполнительной власти субъекта РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок и привлеченных экспертов научных организаций (положение о нем и его состав определяются ведомственным нормативно-правовым актом).

3. Рассмотреть вопрос создания информационного ресурса, призванного в том числе выполнять функции методического инструментария, использование которого позволит государственным и муниципальным заказчикам эффективнее осуществлять закупки инновационной продукции. Опыт определения на региональном уровне перечня инновационной продукции, рекомендованной для закупки в рамках государственного и муниципального заказа, имеет место в Томской, Калининградской областях, Красноярском крае, Республиках Чувашия, Башкортостан и Татарстан. Предлагаемый ресурс должен содержать информацию об инновационной продукции, соответствующей предлагаемым критериям отнесения продукции к инновационной, утверждаемым на уровне Российской Федерации или субъекта РФ. ■

<sup>1</sup> Подробнее см. <http://innoprod.startbase.ru>.

<sup>2</sup> Ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Российская газета, № 167, 03.09.1996.

<sup>3</sup> Решение № 475 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Концепции создания Евразийской инновационной системы» (Принято в г. Санкт-Петербурге 11.12.2009) // Документ опубликован не был.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета, № 159, 22.07.2011.

<sup>5</sup> См. Отчет о состоянии законодательства в сфере инновационной деятельности регионов-членов АИРР, 2014 г. // Документ опубликован не был.