

Спицына Любовь Юрьевна,
канд. экон. наук, консультант
Департамента тарифного ре-
гулирования и государствен-
ного заказа Томской области,
г. Томск.
E-mail: s_luba_07@mail.ru
Область научных интересов:
теория государственного
управления (институциональ-
ный аспект), сфера государ-
ственных закупок и ее роль в
экономической системе и по-
строении инновационной
экономики.

УДК 338.242.4:339.187

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ КАК МЕХАНИЗМ СТИМУЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ИННОВАЦИОННЫХ ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ

Л.Ю. Спицына

Департамент тарифного регулирования и
государственного заказа Томской области
E-mail: s_luba_07@mail.ru

Отмечена существенная роль сферы государственного заказа в процессе формирования национальной институциональной среды, в том числе в развитии производства инновационных товаров, работ и услуг. Констатирована терминологическая неясность понятия инновационного товара, работы, услуги для целей государственных закупок. Проанализированы особенности институтов в сфере размещения государственных заказов и отмечено противодействие сложившейся в России системы закупок целям стимулирования производства инновационной продукции. Предложены меры выхода из сложившейся ситуации

применительно к закупкам инновационных товаров, работ и услуг.

Ключевые слова:

Государственные закупки, производство инновационных товаров, работ, услуг, формирование национальной институциональной среды.

Инновационная экономика является одной из стратегических целей развития Российской Федерации. Однако ее реализация зависит среди прочего от спроса на инновационную продукцию, доступности информации о ней.

С позиций институциональной экономической теории государство можно определить как институционально-организационную структуру, основной функцией которой в современной экономической системе является производство общественных благ. К числу таких общественных благ, в частности, относятся товары, работы и услуги, обмениваемые по рыночным законам и используемые государством при выполнении своих защитных, социальных и культурных функций. Государство является участником обменных операций на национальном товарном рынке, предъявляя спрос на товары, работы и услуги, производимые негосударственными экономическими субъектами. Государственные закупки, таким образом, влияют на направления развития производственной системы страны. От того, какого качества и новизны товары, работы и услуги сегодня закупаются государством, будет зависеть формирование тенденций совершенствования товаров, работ и услуг и технологий их производства.

Согласно институциональным представлениям, ключевым механизмом обменных отношений является контракт [1. С. 229]. Таким образом, экономическая сущность контракта двойственна: это правовой документ, включающий в себя нормы, установленные формальными институтами, и это институт, закрепляющий порядок организационных действий по производству и обмену вещественных и не вещественных благ, то есть механизм реализации целей экономических субъектов.

Государственный заказчик формирует требования к товару, работе, услуге, закупаемой в соответствии с контрактом. Заказчик в силу ограниченности информации о существующих на рынке товарах, работах и услугах, может поддерживать устаревающие и неэффективные производства.

Курс государственной экономической политики на повышение объемов производства инновационной продукции (товаров, работ, услуг) предполагает среди прочего использование

государственных закупок в качестве механизма формирования инновационной экономики. В реализации этого механизма возникает ряд проблем на разных стадиях процесса государственных закупок. Общеизвестная схема процесса государственных закупок включает следующие стадии:

1. Планирование и выделение средств на закупку (финансирование).
2. Размещение заказа (проведение процедур отбора поставщиков).
3. Заключение и исполнение государственного контракта.

Рассмотрим их по порядку.

1) Наиболее важные с институциональной точки зрения проблемы встают перед заказчиком на стадии планирования потребностей:

- определение того, какие товары, работы и услуги считать инновационными;
- выяснение, какие из указанных выше товаров, работ и услуг необходимы заказчику и в каких объемах;
- выбор между инновационными (как правило, более качественными и более дорогими) и обычными товарами, работами и услугами.

В настоящее время на территории России отсутствует единое законодательное определение инновационных товаров, работ и услуг для государственных нужд, поэтому на долю заказчика выпадает принятие решения о том, какие товары, работы и услуги он для решения своих задач будет считать инновационными.

Исходя из вышеизложенного, специалисты государственного заказчика помимо выполнения своих прямых функций должны досконально разобраться в каждом предмете закупки, чтобы квалифицированно определить, какие именно инновационные товары, работы и услуги им необходимы. Привлечение специалистов со стороны в данном вопросе нецелесообразно, т. к. либо эксперты работают на поставщиков и заинтересованы в продвижении своего товара (работы, услуги), либо они «затребуют» гонорар за оказание консультационной помощи, что еще увеличит цену закупаемой позиции.

2) Что касается стадии размещения заказов, действующее законодательство в сфере государственных закупок, в первую очередь Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также сопутствующие ему федеральные нормативные правовые акты – поддерживающие формальные институты в сфере закупок – ориентированы на основную цель – минимизацию цен закупки, причем за последние 5 лет сформирован жесткий карательный аппарат, пресекающий нарушения в сфере госзаказа (Кодекс об административных правонарушениях и Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»), который формирует у заказчиков стойкие неформальные институты закупки стандартизированной, недорогой, неинновационной продукции. Этому способствует жесткая регламентация процедур закупки в зависимости от вида товара – перечни аукционной продукции, куда входят практически все виды товаров, работ и услуг, закупаемых для государственных нужд [2. ч. 4. ст. 10; 3]. Исключения составляют научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, которые закупаются путем проведения конкурса. В отличие от процедуры аукциона, конкурсная процедура позволяет выбрать более качественный товар (работу, услугу). Разница между результатами данных процедур представлена на таблице.

Из таблицы можно сделать вывод о том, что только при проведении конкурса заказчик имеет возможность учесть степень инновационности закупаемых товаров, работ и услуг, однако в этом случае основополагающее значение приобретает квалификация и объективность комиссии по размещению заказа.

Таблица. Сравнение условий проведения аукциона и конкурса по государственным закупкам

Наименование признака	Открытый аукцион (в т. ч. электронный)	Открытый конкурс
Уровень качества продукции	Задан заказчиком жестко	Задан заказчиком минимальный
Требования к квалификации участников размещения заказа	Законодательно запрещены, кроме соответствия обязательным требованиям к производителям предмета торгов (лицензия, допуск к выполнению строительных работ и т. д.), а также обладания исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на объекты интеллектуальной собственности	
Критерии оценки предложений	Цена	Цена и неценовые (качественные и технические) параметры
Принцип работы комиссии по отбору победителей	Установление соответствия/несоответствия качества предложений требованиям заказчика	Установление соответствия/несоответствия качества предложений требованиям заказчика, ранжирование предложений по степени привлекательности
Возможность сбора от поставщиков предложений по качеству и техническим параметрам закупаемого товара, работ, услуг	Не допускается. Ориентация на конкретный товар конкретного производителя запрещена	При отсутствии у заказчика подробной информации о рынке требуемого товара (работ, услуг) допускается проведение процедуры сбора предложений поставщиков о технических и качественных характеристиках производимых ими товаров, работ и услуг для определения предмета конкурса (извещение о заинтересованности заказчика в проведении конкурса)

От выбора параметров закупаемой продукции (инновационности) будет зависеть и качество процедур размещения – аукционов и конкурсов, запросов котировок и закупок у единственного поставщика. Зачастую заказчик, недостаточно владея предметом закупки, выставляет такие требования к предмету торгов, которым не может соответствовать ни один имеющийся на рынке товар, или соответствует один товар, поставщик которого является единственным, и конкурентная процедура отбора не проводится [4]. Это означает напрасную трату времени и ресурсов государства на размещение заказа, а в итоге – снижение качества производимых государством общественных благ. Не редки и случаи недобросовестного поведения поставщиков при проведении процедур размещения, когда поставщики сознательно искажают информацию о своем товаре, работе, услуге, и, пользуясь недостаточной квалификацией заказчика, поставляют ему ненадлежащие позиции. Такое поведение поставщиков, к сожалению, получило в России широкое распространение в последние годы.

3) На стадии заключения и исполнения государственных контрактов недостаточно квалифицированные специалисты заказчика часто ошибаются при переносе сведений о закупаемой продукции в государственный контракт, а затем искажают их при контроле процессов поставки товара, выполнения работ и оказания услуг. В данном случае карательные меры попросту неэффективны, так как заказчик не имел никакого умысла закупить ненадлежащую продукцию. В законодательстве сделана попытка преодолеть данную проблему: согласно взаимной договоренности между заказчиком и поставщиком по контракту могут поставляться товары, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которых являются улучшенными по сравнению с таким качеством и такими характеристиками товара, указанными в контракте [2. ч. 6.7 ст. 9]. Однако реализация данной нормы полностью зависит от информированности и доброй воли сторон, поэтому существенной роли в процессе стимулирования производства инновационных товаров не играет. При закупке работ и услуг данная норма вообще отсутствует.

Нельзя не отметить также, что многие участники размещения заказа также не могут ориентироваться на постоянное рыночное взаимодействие с государственными заказчиками по поставкам конкретных инновационных товаров, работ и услуг по следующим причинам:

- Закупка таких позиций для заказчика зачастую имеет разовый характер, и ориентироваться поставщику на какого-либо госзаказчика не имеет смысла, т. к. следующий заказчик выставит совершенно иные требования при закупке того же вида товара.
- Участие в конкурентных процедурах по размещению заказов требует от поставщика квалифицированных специалистов именно по проведению процедур торгов, технической поддержке их проведения, а также обжалованию их результатов, что влечет увеличение расходов поставщика и повышение себестоимости его продукции.
- Неясные технические требования к предмету закупки приводят к конфликтам с заказчиками при исполнении контрактов, задержку их оплаты, и, соответственно, сбоям в процессе инновационной деятельности.

Сложившаяся в Российской Федерации система формальных и неформальных институтов в сфере государственных закупок препятствует стимулированию производства инновационных товаров, работ и услуг, поскольку на практике воспроизводятся разрешенные государством институты закупки стандартизированных товаров, работ и услуг достаточного качества, по минимальным ценам.

Указанная тенденция государством осознается, как следует из проекта Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., разработанной Министерством экономического развития и торговли [5]. Указанный документ включает в число ключевых задач инновационной политики России до 2020 г. расширение использования системы государственного заказа для стимулирования инноваций.

Для решения вышеуказанной задачи необходимо изменение сложившейся за 2006–2012 гг. системы формальных и неформальных институтов в сфере государственных закупок, в том числе:

1. Разработка и принятие на федеральном уровне нормативных правовых актов (формальных институтов), которые:

- дадут четкие, исчерпывающие, понятные заказчикам и поставщикам определения инновационных товаров, работ, услуг;
- установят условия закупки инновационных товаров, работ, услуг (в том числе возможно установление объемов обязательной закупки инновационных товаров, работ и услуг для каждого заказчика как механизм стимулирования их производства в национальной экономике РФ);
- сформируют методические рекомендации по подготовке технических заданий на закупку указанных выше позиций с перечнями соответствующих технических и качественных характеристик в зависимости от вида товара, работ или услуг.

2. Создание системы мер привлечения в сферу государственного заказа высокопрофессиональных специалистов, которые смогут отслеживать инновационные изменения в курируемых направлениях, сами применять новейшие технологии по размещению заказов и выступать с законодательными инициативами по формированию комфортной институциональной среды, поддерживающей инновационное развитие экономики.

3. Создание на федеральном уровне информационно-консультационной инфраструктуры, которая будет заниматься отслеживанием появления на рынке новых инновационных товаров, работ и услуг, описанием их технических и функциональных характеристик и доведением этой информации для всех государственных и муниципальных заказчиков.

При подготовке подобных нормативных правовых актов следует также предварительно провести анализ целесообразности поддержки инновационной деятельности в экономике через механизмы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Возможно, следует законодательно оговорить те направления закупок, которые будут ориентированы на стимулирование производства инновационной продукции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Олейник А.Н. Институциональная экономика. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 416 с.
2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Консультант Плюс. 2012. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 03.07.2012).
3. Распоряжение Правительства РФ от 27.02.2008 № 236-р «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» // Консультант Плюс. 2012. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения 03.07.2012).
4. Госзаказ и административные пределы конкуренции // Федеральное интернет-издание «Капитал страны». 2011. – URL: <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/192205/> (дата обращения: 03.07.2012).
5. Инновационная Россия–2020 (Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года) // Проект. 2010. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/> (дата обращения: 04.07.2012).

Поступила 05.07.2012 г.