

УДК 330.34

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2019

О развитии конкуренции среди организаций, выполняющих контрактные исследования¹

С. И. Черных,
Институт проблем развития
науки РАН,
г. Москва

Аннотация

В статье проанализированы актуальные теоретические и практические вопросы, связанные с развитием конкуренции среди организаций, выполняющих контрактные исследования (CRO), и роли государства в разработке институтов и механизмов, обеспечивающих развитие науки на конкурентной основе. Сформулирован вывод о необходимости дальнейшего совершенствования соответствующей правовой и институциональной базы для успешного решения задач по научно-технологическому развитию в рамках контрактной парадигмы.

Ключевые слова: конкуренция, контрактная парадигма, контрактные исследования, государственный рынок, «квалифицированный заказчик», интеллектуальная собственность.

Competition among the Contract Research Organizations

S. I. Chernykh,
Institute for the Study
of Science of RAS,
Moscow

Annotation

The article deals with the current theoretical and practical issues relating to the development of competition among contract research organizations (CRO), and the role of the State in the development of institutions and mechanisms that ensure the development science on a competitive basis. Concludes that the need for further improving the legal and institutional framework to successfully meet the challenges of scientific and technological development through the contract paradigm.

Keywords: competition, contract paradigm, contract research, "state" market, "qualified customer", intellectual property.

Контрактная парадигма

В последние десятилетия в зарубежной экономической науке резко возрос интерес к концептуальному рассмотрению рыночных отношений сквозь призму взаимовыгодных контрактных (договорных) отношений. Такой подход называют *контрактной (договорной) парадигмой*. Более того, в связи с существующей тенденцией к доминированию высокотехнологичной наукоёмкой модели экономики меняется сам предмет экономической науки, если раньше она была «наукой о выборе», то теперь она в большей степени становится «наукой о контрактах» [1]. Формирующиеся контрактные системы должны обеспечивать большую эффективность хозяйствующих субъектов, представляя собой интеграцию рыночных и нерыночных начал

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ (проект № 19-010-00864).

О развитии конкуренции среди организаций, выполняющих контрактные исследования

организации экономической деятельности, получающие свое материальное воплощение в юридическом документе (контракте), который регулирует экономические отношения. Контрактная парадигма настолько сейчас популярна, что лауреатами премии по экономике памяти А. Нобеля в 2016 г. стали англичанин Оливер Харт (Гарвардский университет) и финн Бенгт Хольмстрём (Массачусетский технологический институт) с формулировкой «за вклад в теорию контрактов» (for their contributions to contract theory) [2].

Контрактная парадигма, в частности, подразумевает, что в странах с развитой конкурентной экономикой контрактные системы имеют широкие функции. Например, Федеральная контрактная система США наряду с государственным бюджетом и налоговой системой является важнейшим механизмом государственного регулирования и стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности. В течение многих лет расходы федеральной контрактной системы США варьируются в диапазоне 460—520 млрд долл. при жестком контроле за правомерностью и эффективностью бюджетных расходов. Академик РАН С. М. Рогов в своем предисловии к монографии «США: военная экономика (организация и управление)» отмечает, что государственные расходы через реализацию госконтрактов, по общему признанию американских экономистов, выступают «мощным фактором развития науки и техники, стабилизации экономики, смягчения ее кризисных колебаний, обеспечения занятости и социальной безопасности» [3].

Контрактная парадигма объективно включает в себя конкурентную борьбу за контракты, в первую очередь государственные. Особенности же формирования конкурентных отношений, в том числе в научно-технологической сфере, зависят от количества конкурирующих субъектов и их размеров, условий конкуренции, ее форм и видов, соотношения спроса и предложения, государственного антимонопольного регулирования, исторических тенденций.

Нельзя обойти вниманием и то, что за последнее десятилетие отечественная наука превратилась в сферу услуг. Начало этому процессу положили положения Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и Федерального закона от 6 ноября 2011 г. № 291-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся деятельности государственных академий наук и подведомственных им организаций». Подвел черту Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федера-

ции», согласно которому «уполномоченный орган федеральной исполнительной власти» (сначала ФАНО, затем Минобрнауки России) получил право фактически нормировать труд ученых, в том числе по количеству опубликованных статей независимо от их качества (объему оказанных услуг), что представляется некорректным, учитывая специфику научной деятельности, в особенности относящейся к проведению фундаментальных исследований. Как бы то ни было, игнорировать этот факт нельзя. «При рассмотрении рынков услуг, — справедливо отмечает И. В. Князева, — необходимо уделять внимание их специфическим характеристикам, незнание которых или неверное толкование приводят к исследовательским заблуждениям» [4].

Контрактные исследования и государственный рынок

Инструмент *контрактного исследования* последовательно разрабатывается на Западе с конца 1960-х гг. в рамках процесса обеспечения прямой финансовой поддержки исследований и разработок (ИР) и стимулирования непрерывного «перелива» знаний и технологий в экономику. Такое исследование осуществляется в рамках сотрудничества между государственным или частным клиентом, заинтересованным в решении определенной научно-технологической задачи, но не имеющим для этого необходимых возможностей, и исследовательской организацией, которая может выполнить такую работу на основе контракта. Известно, что научно-исследовательская деятельность активизируется в том случае, если в экономике имеется тенденция к повышению спроса на новую, высокотехнологичную продукцию. Это и является толчком для развития деятельности организаций, выполняющих контрактные исследования — contract research organizations (далее CRO). CRO являются юридически независимыми исследовательскими организациями, обслуживающими различных заказчиков, заинтересованных в тех или иных научных разработках.

Первой такой организацией стала американская RAND Corporation, основанная в 1948 г. и занимавшаяся сначала лишь военными исследованиями, а затем, во многом благодаря госконтрактам, существенно расширившая свой исследовательский диапазон вплоть до общественных наук. Заметим, что сама аббревиатура RAND означает Research and Development.

В нашей стране выполнение исследований и разработок по государственным контрактам занимает с 2011 г. лидирующее место в общем объеме бюджетных расходов на гражданскую науку. В целом в форме государственных контрактов сейчас осуществляется более половины государственных затрат на гражданские исследования и разработки. В число российских CRO входят все научные и образовательные организации, в которых

выполняются исследовательские проекты по линии государственных фондов поддержки науки (в первую очередь РНФ и РФФИ).

Наличие добросовестной конкурентной среды, безусловно, относится к положительным чертам системы контрактных исследований. Однако представляется, что в России эта среда пока практически не сформирована. Львиная доля государственных заказов (контрактов) в гуманитарной сфере приходится на небольшой пул CRO. На проблему монополизации доступа научных организаций к бюджетным ресурсам было обращено внимание на заседании Совета при Президенте РФ по науке и образованию, состоявшемся 27 ноября 2018 г. Требуется разрушить существующую олигополию, а для этого необходимо на постоянной основе выявлять негативные факторы в конкурентной борьбе исследовательских организаций за ресурсы и оперативно принимать продуманные нормативные и управленческие решения в данной сфере.

В рыночных инновационных системах наука является важнейшим фактором общественного развития, а не только отраслью по производству знаний как общественного блага. При этом рынок самостоятельно, без специальных стимулов, не в состоянии обеспечить необходимый для экономического развития уровень финансирования науки. Поэтому роль государства в обеспечении прямой финансовой поддержки науки и стимулировании непрерывного «перелива» знаний и технологий в экономику очень важна. Именно на государстве лежит бремя разработки институтов и механизмов, в том числе контрактных, которые поддерживают развитие науки и одновременно создают условия для повышения уровня ее экономической отдачи.

Государство в лице своих институтов выступает в качестве крупнейшего потребителя продукции (услуг) целого ряда отраслей, в том числе сферы исследований и разработок, а государственный спрос превращается в значимый фактор формирования и развития рыночной экономики, оказывающий влияние на ее динамику и структуру. В развитых странах в некоторых ключевых отраслях с высокой степенью зависимости от государственных заказов (индустрия высоких технологий, тяжелое машиностроение) государственный рынок позволяет сориентировать собственных производителей на принятие управленческих решений в области инвестиций, структурных преобразований и закрепить за ними определенную часть рынков сбыта.

Термин «государственный рынок», несмотря на кажущуюся некорректность, достаточно широко применяется в экономической литературе [3, 5, 6]. Покупателями на этом рынке выступают госучреждения, приобретающие товары и услуги для осуществления своих функций.

Рассматривая рынок как «организованный и институционализированный обмен», следует отметить, что в соответствии с определением Дж. Ходжсона этот об-

мен включает контрактные соглашения и смену прав собственности, а рынок состоит из институтов и механизмов, призванных придавать этим видам деятельности структуру, организацию и легитимность [7]. Основываясь на данном институциональном подходе, можно выделить следующие основные особенности государственно-рынка.

Во-первых, функционирование такого рынка имеет важнейшее значение для создания финансово-экономических условий хозяйствования. С одной стороны, данный рынок является тем каналом, по которому значительная часть бюджетных средств поступает для пополнения находящегося в кругообороте денежного капитала, с другой стороны — его можно характеризовать как инструмент перераспределения материальных ресурсов между секторами экономики.

Во-вторых, по определенным видам продукции государство является единственным потребителем и в качестве такового обладает всеми характерными признаками монополиста — единственного покупателя на рынке. Это положение позволяет государству в значительной мере усиливать неопределенность для каждой организации-подрядчика относительно ее перспектив на государственном рынке, поскольку единственный потребитель, определяющий спрос, имеет выбор среди своих поставщиков и среди различных, порой взаимозаменяемых, видов продукции, а поставщики не могут выбрать себе другого покупателя.

В-третьих, объем финансовых расходов, связанных с крупными или технологически сложными государственными заказами, как правило, достаточно велик для частного финансирования, поэтому государство выполняет на рынке функции как покупателя, так и инвестора, что нехарактерно для конкурентного рынка.

И, наконец, **в-четвертых**, в лице государства исполнители, в нашем случае CRO, получают стабильного платежеспособного партнера, застрахованного от рыночных рисков.

В связи с этим хотелось бы еще раз обратиться к экономической теории.

По справедливому мнению польского исследователя Э. Мончиньской, механизм невидимой руки, о котором говорил классик английской политэкономии А. Смит, «это нечто значительно большее, чем невидимая рука рынка, это вся совокупность обусловленностей, не только экономических, но и этических, моральных, культурных и других» [8]. Государственный рынок в силу своей специфики создает «обусловленности», которые могут значительно усиливать или ослаблять рыночные механизмы, в том числе в конкурентной области.

Специалист в области новой институциональной теории, нобелевский лауреат 1993 г. Д. Норт задает вопрос: почему конкуренция на экономических и политических рынках не ведет к искоренению из практики плохих макроэкономических установок и «правил игры»? Причины

О развитии конкуренции среди организаций, выполняющих контрактные исследования

этого он видит в двойственной роли государства, влиянии групп со специальными интересами, зависимости эволюции институтов от однажды избранного направления. Сложные формы обмена невозможны без участия государства, которое специфицирует права собственности и обеспечивает исполнение контрактов. Но обладая монополией на применение в той или иной форме насильственных действий, оно получает возможность позитивно или негативно влиять на «правила игры». Его роль оказывается двойственной. Государство может способствовать экономическому росту, производя в обмен на налоги важнейшие общественные блага, но может вести себя как «хищник», стремясь максимизировать монопольную ренту — разницу между доходами и расходами казны. Достижению этих целей чаще всего отвечают совершенно разные наборы институтов. Государство может быть заинтересовано в поддержании неэффективных институтов, если это увеличивает монопольную ренту.

В реальных обществах, заключает Д. Норт, всегда существует «смесь» из эффективных и неэффективных институтов. Одни поощряют инвестиции и инновации, другие — борьбу за льготы и привилегии, одни способствуют конкуренции, другие — монополизации, одни расширяют поле взаимовыгодного обмена, другие — сужают его. Все решает соотношение между первыми и вторыми [9]. Думается, что в России в сфере контрактных исследований пока господствуют институты второго направления.

Мы согласны с точкой зрения, что у нас в стране существует предельно олигархический капитализм, являющийся главным тормозом экономического роста. Вполне можно говорить об олигархических проявлениях в сфере исследований и разработок. Участник научного олигархического пула, используя терминологию А. Е. Городецкого, «научился политически защищать и продвигать свои интересы в органах государственной власти, выработал и освоил современные методы монополистической конкуренции...» [10]. Эти участники контрактных отношений способны оказывать серьезное влияние на государственные органы (заказчиков) в плане лоббирования своих интересов и подавления конкурентов. При этом качество выполнения проектов отходит на второй план. Здесь можно привести следующие примеры.

В 2013 г. Министерством образования и науки РФ был запущен масштабный проект «Карта российской науки» в целях оптимизации сбора информации о научной деятельности в стране. На реализацию этого проекта было выделено 450 млн руб. бюджетных средств, которые исполнители успешно «освоили», несмотря на то, что этот проект с самого начала являлся неоднозначным и критикуемым со стороны научного сообщества за свою необъективность. Согласно заявлению Совета по науке при Минобрнауки от 31 января

2017 г. в результате проведения оценки деятельности по работе с созданной информационной системой «Карта российской науки» было установлено ее неудовлетворительное качество за четыре года существования. На основании этого Совет призвал Министерство образования и науки РФ впредь не использовать «Карту российской науки» для каких-либо целей, а использовать перечень общепринятых баз данных по различным областям².

Второй пример более «свежий» и связан с проведением по инициативе Министерства просвещения РФ конкурса на экспертизу школьных учебников, поступивших в Министерство в 2018 г. В конкурсе выразили желание участвовать четыре организации, в том числе Российская академия наук, получившая в итоге от конкурсной комиссии нулевую оценку по такому критерию, как квалификация участников. Имеющийся опыт в данной области был проигнорирован. Конкурс выиграла организация, предложившая явно демпинговую цену контракта — 2,9 млн руб. РАН по этому поводу уже обратилась в Федеральную антимонопольную службу [11].

«Квалифицированный заказчик» и охрана прав интеллектуальной собственности

Эффективным механизмом, способным усилить конкурентные начала в контрактных отношениях государства и CRO, представляется институт «квалифицированного заказчика», о котором говорится в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации. Этот институт предполагает формирование системы постановки задач по выполнению стратегически значимых проектов и приемки научно-технических результатов, а также ориентацию государственных заказчиков на закупку наукоемкой и инновационной продукции, созданной на основе российских технологий³.

Под институтом «квалифицированного заказчика», опираясь на опыт развитых стран, следует понимать совокупность организаций, которые осуществляют предварительную концептуальную экспертизу и оценку документов по исследовательским проектам и программам, оценку заявок, содействие и мониторинг реализации программ и входящих в них проектов. В США поддержка «квалифицированных заказчиков» осуществляется национальным институтом стандартов (NIST), при котором создан межведомственный программный офис Advanced Manufacturing National Program Office (AMNPO), в котором работают представители министерств, промышленности и университетов. Он

² http://sovet-po-nauke.ru/info/31012017-declaration_goszadanie. (Дата обращения: 29.05.2019).

³ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации. Сноска 3 Утверждена Указом Президента Российской Федерации 1 декабря 2016 г. № 642. П. 34, подп. б, в.

координирует управление научно-исследовательскими программами в сегменте передовых производственных технологий. В Германии для научного сопровождения проектов и коммуникаций в промышленности формируются консультативные советы и назначаются координаторы — интеграторы научно-производственной цепочки. В Израиле, в свою очередь, практически в каждом министерстве есть ведомство главного ученого, основная цель которого — финансирование контрактных исследований через систему грантов, находящееся полностью в зоне его ответственности.

В российской экономике институт «квалифицированного заказчика» пока законодательно не оформлен. Статьей 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) определен статус государственного и муниципального заказчика, просто заказчика, а также эксперта и экспертной организации в закупочной сфере. Статьей 40 указанного закона предусматривается возможность привлечения к реализации функций заказчика специализированной организации. Такими специализированными организациями могут быть академические институты, государственные исследовательские центры, образовательные организации и специально созданные исследовательские структуры [12].

«Квалифицированный заказчик» должен выступать гарантом охраны прав интеллектуальной собственности, что является существенным конкурентным аспектом проведения контрактных исследований. Вступив во Всемирную торговую организацию (ВТО), Россия взяла на себя в том числе обязательство соблюдать Соглашение TRIPS (Торговые аспекты прав интеллектуальной собственности). Согласно этому документу страны-участницы обязуются обеспечить на своей территории действие таких процедур, которые позволяют осуществлять мероприятия, предотвращающие и не допускающие нарушения законодательства в сфере охраны интеллектуальной собственности. Соглашение TRIPS отмечает также, что законодательство каждой страны должно иметь нормы, которые разрешали бы прибегать к эффективным оперативным и правовым действиям, направленным против любого нарушения прав интеллектуальной собственности.

В нашей стране упорядочению нормативного правового регулирования в данной сфере и в том числе по вопросам, касающимся результатов интеллектуальной деятельности, созданных за счет бюджетных средств, способствовало принятие IV части Гражданского кодекса РФ. Кодексом устанавливается, что факт финансирования является основанием для возникновения прав. Таким образом, в случае контрактного исследования, финансируемого за счет бюджетных средств, именно государство становится тем экономическим субъектом,

которое в каждом конкретном случае решает вопрос о передаче прав на объекты интеллектуальной собственности. При этом следует учитывать такие критерии, как «экономическая обоснованность, рыночный интерес и наличие или отсутствие дискриминации в отношении субъектов рынка при реализации деятельности указанной направленности» [13, 14].

Выводы

Российская наука пока не оказывает должного влияния на воспроизводственные процессы и экономический рост. Это обусловлено исторически сложившейся инерционностью, системными ошибками при выборе приоритетов ее развития, институциональными изменениями, которые не были подкреплены и не подкрепляются проектными решениями, переводящими их в практическое русло, что в целом существенно увеличивает риски влияния негативных факторов на динамику социально-экономических показателей. Для исправления данного положения, в том числе в плане повышения общественного имиджа науки, необходимо продолжить формирование и развитие добросовестных конкурентных отношений в сфере исследований и разработок. В связи с этим в рамках контрактной парадигмы необходимо разработать и внедрить в практику более действенные механизмы определения экономической эффективности исследований и разработок, позволяющие оценить итоги реализации научных проектов, эффективность расходования бюджетных средств и влияние научно-исследовательских и проектных результатов на социально-экономические показатели, в том числе на региональном уровне. Отсутствие таких механизмов мешает добросовестной конкуренции, создает непрозрачную схему использования бюджетных средств, затрудняет оперативность и точность оценки результатов проведенных ИР и перспектив их дальнейшего использования. ■

Литература

1. Бьюкенен Дж. Избранные труды. М.: Таурис-Альфа, 1997.
2. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Контрактная парадигма. Нобелевская премия по экономике — 2016 // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 6. С. 91—96.
3. Федорович В. А., Муравник В. Б., Бочкарев О. И. США: военная экономика (организация и управление). М.: Международные отношения, 2013. С. 9—10, 30—34.
4. Князева И. В. Специфические характеристики рынка услуг и особенности определения релевантного товарного рынка для целей антимонопольного применения // Российское конкурентное право и экономика. 2018. № 3. С. 62.

О развитии конкуренции среди организаций, выполняющих контрактные исследования

5. Мальнов Д. Г. Государственный рынок как институциональный механизм решения проблемы общественного выбора // Экономические науки. 2009. С. 65—68.
6. Патрон П. А. Государственный рынок и социально-экономическое развитие // США-Канада: экономика, политика, культура. 2008. С. 35—52.
7. Ходжсон Д. Экономическая теория и институты — М.: Дело. 2003. С. 256.
8. Мончиньска Э. Государство в условиях цифровой революции // Мир перемен. 2018. С. 11.
9. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение. THESIS. 1993. Вып. 2. С. 69—91.
10. Городецкий А. Е. Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственного управления // Аудит и финансовый анализ. 2016. № 6. С. 433.
11. Волчкова Н. Выходя из окопов. РАН еще поборется за полномочия // Поиск. 2019. № 21 С. 3.
12. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики // Инновации. 2017. С. 35.
13. Новиков А. С. Экономико-правовая природа объектов интеллектуальной собственности и монопольных прав на них // Российское конкурентное право и экономика. 2017. № 1 (9). С. 34.
14. Конкурентное право России: Учебник. Отв. ред. И. Ю. Артемьев, С. А. Пузыревский, А. Г. Сушкевич. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшая школа экономики, 2014. С. 469—493.

Сведения об авторе

Черных Сергей Иннокентьевич: доктор экономических наук, профессор, заведующий сектором финансово-экономических проблем развития науки ИПРАН РАН

Контактная информация:

Адрес: 117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32

Тел.: +7 (915) 200-92-07

E-mail: serge-chernn@yandex.ru