

УДК 338; 001.89; 342.9
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-74-83>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2021

Публичные закупки НИР: основные факторы эффективности¹

Осипова Е. В.*,
Смирнова Т. Г.,

Институт проблем развития
науки РАН,
117218, Россия, г. Москва,
Нахимовский проспект, д. 32

Аннотация

Целью исследования является анализ проблем при проведении госзакупок научных исследований. Авторами проведен сопоставительный анализ результатов опросов госзаказчиков и исполнителей по госконтрактам из числа научных организаций и вузов; конкурсной документации на госзакупку научных исследований по общественным наукам, применяемых для определения победителя критериев оценки. Результаты исследования показали, что существующие в настоящее время подходы к определению эффективности научных организаций не позволяют выбрать эффективного исполнителя госзаказа. Заказчик вынужден принимать решения в условиях высокой степени неопределенности, касающейся как научного потенциала исполнителя, так и определения объема ресурсов, объективно необходимых для достижения поставленной цели.

Заключение — необходима разработка иных подходов к конкурсным критериям.

Ключевые слова: конкуренция, госзаказ, НИР, научная организация, дорожная карта, эффективность закупки.

Для цитирования: Осипова Е. В., Смирнова Т. Г. Публичные закупки НИР: основные факторы эффективности // Российское конкурентное право и экономика. 2021. №3 (27). С. 74–83, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-74-83>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

¹ Статья подготовлена при поддержке РФФИ (грант № 20-010-00864-А «Разработка концепции развития конкуренции в сфере науки»).

Public R&D Procurement: Main Factors of Effectiveness²

Elena V. Osipova*,
Tatyana G. Smirnova,

Institute for the Study of Science
of the RAS,
Nakhimovskiy Avenue, 32,
Moscow, 117218, Russia

Abstract

The aim of the study is to analyze the existing problems in R&D procurement for the federal and municipal needs. The authors carried out a comparative analysis of the conducted surveys of the government customers and contractors representing research organizations and universities as well as of bidding documents and evaluation criteria for choosing the best offers in government procurement of social science research.

The results of the study show that the currently applied approaches to the effectiveness evaluation of research organizations do not allow the selection of a duly qualified executor of a government order. A customer has to take decisions in conditions of high uncertainty both for the assessment of scientific capacity of a contractor and for the estimation of necessary resources to achieve the set goal.

That makes the authors conclude that there is an urgent need in elaboration of alternative competitive criteria.

Keywords: *competition, state order, research works, scientific organization, road map, procurement efficiency*

For citation: Osipova E. V., Smirnova T. G. Public R&D procurement: main factors of effectiveness // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 3 (27). P. 74–83, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-74-83>

The authors declare no conflict of interest.

² The article was prepared with the support of RFFI (grant No. 20-010-00864-A "Development of the concept of the development of competition in the field of science").

Тема публичных закупок научно-исследовательских работ (НИР) и их результатов в течение длительного времени находится в центре внимания как российского³, так и зарубежного⁴ регуляторов.

Публичные закупки НИР являются не только своеобразным зеркалом состояния конкуренции в науке, но и важнейшим инструментом развития конкуренции в сфере науки [1]. Справедливая конкуренция, использование публичных механизмов для обеспечения доступа к государственным ресурсам наиболее результативных исследовательских коллективов, как и иных субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности определены Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204⁵ одним из основополагающих принципов государственной политики в области научно-технологического развития Российской Федерации.

Проведенный Счетной палатой РФ анализ показал, что с 2014 по 2019 г. удельный вес государственных и корпоративных закупок в среднем составлял 31% ВВП, что, на наш взгляд, свидетельствует о ключевой роли государства в формировании товарных рынков. В то же время потенциал публичной контрактной системы в полном объеме пока не реализован: система госзакупок по-прежнему характеризуется преобладанием неконкурентных способов закупок (около 70%), неизменным уровнем конкуренции (около трех заявок на лот) и высоким уровнем недоверия участников рынка.

По оценке Счетной палаты РФ, для дальнейшего развития системе публичных закупок прежде всего не хватает качественных критериев оценки их эффективности. Регуляторы в сфере закупок используют для оценки такие показатели, как среднее количество заявок на один лот и относительная экономия по результатам проведения закупочных процедур. Первый должен показать общий уровень конкуренции, а второй — эффективность закупки. При этом большинство участников рынка считает закупку эффективной, если по ее резуль-

татам поставлен качественный товар и контракт исполнен в срок⁶.

Проблема обеспечения эффективности закупки достаточно остро стоит перед государственными заказчиками и при закупке НИР. Это доказывают результаты выборочных опросов руководителей организаций, выполняющих научные исследования и разработки [2], а также федеральных органов власти — государственных заказчиков НИР [3], проведенных в 2019—2020 гг. ФАС России при участии сектора исследований проблем развития конкуренции Института проблем развития науки РАН (ИПРАН РАН) в целях подготовки проекта «дорожной карты» развития конкуренции в сфере науки и высшего образования и специальной «дорожной карты» по обеспечению доступа лиц, осуществляющих научную деятельность, и их временных коллективов к государственным закупкам НИОКТР во исполнение решения Научного совета РАН по проблемам защиты и развития конкуренции от 1 ноября 2019 г. [1, с. 4].

Одним из факторов, оказывающих негативное влияние на восприятие заказчиком существующего порядка закупки научных исследований, является высокая степень неопределенности, сопровождающая весь процесс закупок. Так, оценивая по 5-балльной шкале существенность *проблем, возникающих при проведении конкурсных закупок* НИР (таблица), представители государственных заказчиков назвали *непредсказуемость результата конкурса* в качестве наиболее существенной, оценив ее в 3,93 балла из 5 возможных. При этом оценка указанной проблемы составила в среднем 2,0 балла для медицинских отраслей наук; 3,5 балла для технических и 3,67 балла для сельскохозяйственных наук; 4,0 балла для естественных наук. Для общественных и гуманитарных наук оценка составила 4,64 балла.

Недостаточная квалификация участников конкурса «набрала» 3,91 балла. При этом оценка указанной проблемы составила 1,0 балла для госзаказчиков, отметивших медицинские, и 1,5 балла — сельскохозяйственные отрасли науки; 1,95 балла для госзаказчиков, отметивших технические отрасли науки; 2,6 балла для государственных заказчиков, отметивших естественные отрасли науки. Для общественных и гуманитарных наук оценка составила 4,1 балла.

Оценка обеспокоенности государственных заказчиков незначительным количеством участников конкурса в зависимости от отрасли наук не так велика и имеет незначительный разброс: от 2,67 балла для естественных наук до 3,2 для технических наук. Иные отрасли получили оценку 3 балла.

³ Литвинов Д. Науку хотят вывести из-под закона о госзакупках // Парламентская газета. 2021. 19 июля. <https://www.pnp.ru/social/nauku-khotyat-vyvesti-iz-pod-zakona-o-goszakupkakh.html> (Дата обращения: 28.07.2021).

⁴ Forum on Procurement for Innovation. OECD Directorate for Public Governance and Territorial Development. Paris. 2016, 5th Oct. // <https://www.oecd.org/governance/public-procurement/Strategic-innovation-procurement-forum-2016-agenda.pdf> (Дата обращения: 28.07.2021).

⁵ См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года» // «Собрание законодательства РФ», 14.05.2018, № 20, ст. 2817.

⁶ См.: Счетная палата: потенциал контрактной системы раскрыть пока не удалось. URL: <https://ach.gov.ru/checks/12218> (Дата обращения: 28.07.2021).

Таблица. Оценка представителями государственных заказчиков существенности проблем при проведении конкурсных закупок НИР (в баллах от 1 до 5; наивысшая оценка — 5 баллов)

Table. Assessment by representatives of state customers of the materiality of problems during competitive procurement of research and development

Наименование показателя	Средний балл
Непредсказуемость результата конкурса	3,93
Недостаточная квалификация персонала участников конкурса	3,91
Незначительное количество участников конкурса	3,00
Определение победителя конкурса	2,27

Сопоставление по отдельным областям науки оценки респондентами квалификации участников и степени озабоченности представителей заказчика непредсказуемостью результата выявило непосредственную связь между ними. При этом незначительное количество заявок, поданных на конкурс, практически не влияет на степень беспокойства непредсказуемостью его результата.

Дефицит высококвалифицированных специалистов в научной области — ключевая проблема, с которой сталкиваются сегодня все российские организации, ориентирующиеся на инновационное развитие. Серьезной проблемой остается возрастная структура исследователей. Источник данной проблемы — нарушение связи между поколениями, обеспечивающей преемственность знаний [4].

Снижение квалификации исполнителей стало, на наш взгляд, закономерным итогом разбалансировки научно-образовательной политики государства. С одной стороны, в профессиональном образовании наблюдается ежегодное повышение уровня образованности населения. Если в 2000 г. высшее образование имели 24,7% занятых в экономике, то в 2017 г. значение этого показателя увеличилось до 34,2%. Это один из самых высоких показателей образованности трудового населения в мире [5].

Однако повышение уровня номинальной образованности населения в целом не отразилось положительно ни на росте производительности труда, ни на качестве научно-исследовательской деятельности, поскольку данный рост нельзя рассматривать как отражение реального роста потребностей общества и государства в развитии конкретных секторов экономики и усилении реального научного потенциала в целом.

Как отмечали И. И. Смотрицкая и С. И. Черных, на глобальном уровне наша страна пока проигрывает конкурентную борьбу за факторы, определяющие создание новых прорывных технологий, в первую очередь за «умные деньги» (инвестиции, привлекающие в проекты новые знания, компетенции, научные кадры). В условиях низкой эффективности национальной инновационной системы это приводит к «вымыванию» конкурентоспо-

собного научного потенциала кадров, технологий, прорывных идей [6—8].

Озабоченность госзаказчиков необходимостью обеспечения эффективности закупки в условиях неопределенности ярко проявляется и в оценке ими *различных категорий потенциальных исполнителей*.

В наибольшей степени соответствуют представлению государственных заказчиков о потенциальном исполнителе НИР — с учетом качества результата и надежности исполнения в установленные сроки — научно-исследовательские организации (4,78 балла из 5 возможных), вузы (3,87 балла), организации промышленности, имеющие научно-исследовательские подразделения (3,8 балла), собственные подведомственные организации (3,61 балла), проектные и проектно-изыскательские организации (3,38 балла).

Отдельные физические лица «набрали» только 2 балла, научные коллективы — 2,87 балла.

На данном этапе сложно определить основную причину недоверия государственных заказчиков по отношению к исполнителям НИР — физическим лицам. Такими мотивами, на наш взгляд, могут служить: 1) необоснованное (сколько-нибудь значимая практика участия физических лиц в госзакупках НИОКТР в России на сегодня отсутствует) опасение относительно способности отдельно взятого ученого своевременно выполнить научную работу с нужным качеством (по 5% респондентов отметили, что встречались в своей практике с *единичными случаями подачи заявок на конкурс физическими лицами или временными творческими коллективами*, 76% и соответственно 65% опрошенных *не встречались с такими случаями никогда*. Затруднились с ответом на вопрос соответственно 19% и 22% опрошенных); 2) повышенный риск (из-за многочисленных проблем толкования и применения закупочного законодательства и отсутствия полезных разъяснений со стороны регуляторов) совершить ошибку при осуществлении закупки НИР у физического лица.

Так, законодатель в целях защиты интересов малого бизнеса установил особый правовой режим закупок

у этой категории исполнителей, тем самым признав, что действующие правила сравнения участников конкурса ориентированы на «крупных» игроков. Как правило, государственный заказчик должен осуществить не менее 15% от общей стоимости закупок у субъектов малого предпринимательства (СМП). При этом заказчик заранее должен определить, какие именно лоты будут выставлены для закупки у СМП. Правовой режим, установленный для СМП, используют при заказе НИР 35% опрошенных государственных заказчиков, 30% его не применяют и еще 27% затруднились с ответом. Правильного решения этой задачи применительно к закупке НИР у физического лица, по нашему мнению, не существует, поскольку граждане (в частности, самозанятые) нуждаются в еще больших преференциях, чем представители малого бизнеса, для того чтобы иметь потенциально сопоставимые шансы на победу в публичной закупке.

Респонденты сочли целесообразным заказывать у СМП научные исследования, соответствующие их профилю и опыту (27% ответивших); небольшие объемы НИР или НИР регионального значения (33%); узкоприкладные работы (7%). При этом 13% опрошенных не считают необходимым устанавливать ограничения, а 20% являются противниками заказа каких-либо НИР у СМП. Таким образом, опрос показал, что *государственный заказчик сегодня не готов рассматривать эту категорию исполнителей как равноценную традиционному исполнителю — НИИ или вузу*. В этой связи разумно предположить, что без изменения существующих правил госзакупок НИР *временные научные коллективы и отдельные ученые не смогут рассчитывать на большее доверие госзаказчика*.

На мнение респондентов о надежности потенциального исполнителя, на наш взгляд, оказали существенное влияние такие факторы, как срок существования, количество сотрудников, объем (в т. ч. стоимостной) выполненных работ. Предпочтение отдается крупным и «старым» структурам, отличающимся значительной устойчивостью и, соответственно, инерционностью. Принимая во внимание сохраняющуюся необходимость в квотировании закупок у СМП, авторы полагают, что существующие механизмы формирования научных коллективов (как постоянных, так и временных), а также оценки эффективности их результатов и научного потенциала не позволяют заказчику избавиться от высокой степени неопределенности при принятии решений, сопровождающих процесс закупки, а затем и приемки научно-исследовательских работ.

Госзаказчиков (так же как и исполнителей) волнует проблема неразвитости конкуренции на рынках, связанных с выполнением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКТР). Респондентами в ходе опроса высказывались различные мнения о направле-

ях дополнительного регулирования в целях повышения эффективности государственных закупок. В частности, было отмечено, что в ряде случаев проведение конкурентной процедуры закупки НИР нецелесообразно, поскольку как такового рынка по предмету НИР не существует, и больший эффект можно было бы получить при закупке у единственного поставщика.

В этой связи некоторыми респондентами предлагалось рассмотреть возможность участия в закупке НИР консорциума (объединения нескольких организаций). Одновременно было высказано мнение о необходимости ограничения числа участников за счет исключения «случайных» исполнителей без опыта работы и квалификации коллектива.

Также было предложено изменить критерии оценки способности потенциальных исполнителей выполнить условия госконтракта. Так, один из участников опроса предложил увеличить предельные величины значимости нестоимостных критериев оценки, связанных с качеством выполнения работ и квалификацией трудовых ресурсов, а именно минимальная значимость стоимостных критериев оценки должна составлять 5—10% (в настоящее время 20%), то есть величина нестоимостных критериев будет составлять 90—95%. Одновременно было предложено установить выраженный в процентах от начальной максимальной цены контракта (НМЦК) порог, ниже которого участник закупки не имеет права подавать свои ценовые предложения (что позволит уйти от демпинга и даст возможность заказчику выбирать исполнителя, обладающего соответствующим опытом и квалификацией).

Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1085 (в ред. от 25 июня 2020 г.) «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁷ установлены предельные величины значимости критериев оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Поскольку минимальная значимость стоимостных критериев оценки работ (за исключением отдельных их видов) определена в размере 60%, то для оценки нестоимостных критериев должны быть отведены не более 40%. При этом для НИОКТР установлено иное соотношение — 20 и 80% соответственно, что является, по нашему мнению, косвенным признанием творческого характера данных работ.

По мнению авторов, *при закупке НИОКТР стоимостной критерий должен быть не определяющим, а носить, скорее, факультативный характер*.

⁷ См.: СЗ РФ. 09.12.2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6428.

При корректном определении госзаказчиком НМЦК снижение цены контракта возможно: а) за счет привлечения низкоквалифицированных трудовых ресурсов, получающих меньшую оплату за свой труд, или б) за счет недостаточно глубокой проработки работ, предусмотренных техническим заданием. *Оба варианта основаны на действии факторов, негативно влияющих на качество исследования (авторы исходят из предположения, что исполнитель, предложивший «нормальную» цену в заявке, привлекает квалифицированных специалистов и добросовестно подходит к проведению заказанного исследования).*

Как показал анализ материалов, размещаемых в Единой информационной системе в сфере закупок, в ряде случаев госзаказчик, преследуя цель заказать научно-исследовательскую работу, объявляет закупку экспертно-аналитического исследования. При этом значимость стоимостного критерия оценки соответствующих заявок может составлять до 60%. Указанные экспертно-аналитические исследования, на наш взгляд, по сути являются прикладными научными исследованиями и регистрируются в этом качестве в Единой государственной информационной системе учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения.

В настоящее время нет четкого, законодательно установленного определения экспертно-аналитических исследований, что способствует достаточно широкому их толкованию. Так, говоря о направлениях деятельности Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП), директор института Т. Я. Хабриева отнесла к экспертно-научному направлению *разработку научных концепций, проектирование развития законодательства, научные обоснования и оценки законопроектов, анализ практики применения законодательства, подготовку научных заключений* [9].

Представляется, что такая неопределенность создает дополнительные сложности при проведении конкурсов на закупку НИР как для заказчиков, так и для исполнителей.

Согласно подп. 16 п. 3 ст. 149 Налогового кодекса Российской Федерации⁸ (НК РФ) не облагается НДС (освобождается от налогообложения) выполнение НИОКТР за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ, средств Российского фонда фундаментальных исследований, Российского фонда технологического развития и фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданных в соответствии с Федеральным законом от 23.08.1996

№ 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»⁹.

Суды, рассматривая споры об отнесении работ к научно-исследовательским в целях подп. 16 п. 3 ст. 149 НК РФ, ссылаются на правила Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), регулирующие содержание договора на научно-исследовательские работы, а также на формулировки договоров. Из договора и приложений к нему, по мнению судов, должно вытекать, что осуществляемая деятельность направлена на выполнение определенных научных исследований, разработку новых продуктов, документации и т. п.¹⁰

Принимая во внимание, что в настоящее время ставка НДС составляет 20%, потенциальный исполнитель при оценке стоимости экспертно-аналитической работы *может (и, на наш взгляд, будет)* завышать ее на эту величину по сравнению со стоимостью НИР при *идентичном содержании технического задания*. В итоге государственный заказчик рискует получить завышенную НМЦК и, соответственно, завышенную стоимость контракта.

Государственный заказчик в конкурсной документации на выполнение НИР во многих случаях применительно к критерию «*опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера*» указывает именно *опыт выполнения НИР*. Только в некоторых случаях в оценке учитывается опыт выполнения экспертно-аналитических исследований.

Таким образом, по мнению авторов, происходит ограничение круга участников путем искусственного занижения оцениваемого показателя. Причем из-за действий одного госзаказчика, закупившего по сути НИР, но в форме экспертно-аналитического исследования, другой госзаказчик рискует «недополучить» эффективного исполнителя, если не учитывает соответствующий опыт, или получить недостаточно эффективного исполнителя при расширении сопоставимого опыта.

Здесь представляется уместным обратить внимание на позицию Минфина России по учету сопоставимого опыта. Как следует из пояснительной записки к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»¹¹, введение «универсальной

⁹ См.: СЗ РФ, 26.08.1996, № 35. Ст. 4137.

¹⁰ См., например, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.02.2015 ЗФ01-6159/2014 по делу № А43-16183/2011; Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 07.03.2014 по делу № А75-4150/2013 // СПС Консультант // Путьеводителя Консультант Плюс (Дата обращения: 16.08.2021).

¹¹ См.: СПС Консультант (Дата обращения: 30.03.2021).

⁸ См.: СЗ РФ, 07.08.2000, № 32. Ст. 3340.

предстоимостной квалификации» предполагает возможность допуска к участию в закупках стоимостью свыше устанавливаемого порога только участников, имеющих успешный опыт исполнения контракта, заключенного в соответствии с Законом о контрактной системе, независимо от предмета закупки.

При оценке проблемы незначительного количества участников конкурса следует учитывать особенности государственного контракта и его отличия от договора. По мнению О. В. Анчишкиной, контрактным отношениям не присуща свобода договора. Контракт содержит обязательные нормы и положения, изменить которые поставщик не вправе. Заказчик обязан применять типовые контракты, типовые условия, единую методологию определения НМЦК и прочее. Участие органов власти в контрактных отношениях происходит на неравных с иными их участниками началах. Государство расходует средства налогоплательщиков, от заказчиков требуется гарантировать бюджетную эффективность контракта — достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономность) и (или) достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) [11].

И. И. Смотрицкая, говоря о деформации поставленной стратегической цели создания контрактной системы закупок, проявляющейся в подмене общественного интереса ведомственными, приводит в качестве примера реализацию комплекса организационно-правовых мер, направленных на достижение максимально высокой конкуренции вне зависимости от специфики рынка (ФАС России), а также максимальной экономии бюджетных средств без учета квалификационного фактора закупаемых товаров и услуг (Минфин России).

Расширение унифицированного подхода к закупкам приходит в противоречие с логикой договорных отношений, порождая риски в обеспечении эффективности результата закупок с точки зрения реализации социально-экономических задач.

В результате регламентации и стандартизации закупочного процесса в полной мере не учитывается специфика определенных секторов рынка, особенностей закупок нетиповых товаров и услуг, что не позволяет эффективно удовлетворять потребности государства и общества, например, в сфере здравоохранения, культуры, в научных учреждениях.

Также И. И. Смотрицкой отмечено, что действия заказчика существенно влияют на уровень конкуренции на рынке. Одной из ключевых причин несостоявшихся торгов становится снижение заинтересованности в получении государственных контрактов, что вызвано рядом факторов: сложностью и нестабильностью законодательства, ужесточением и усилением админи-

стративного регулирования, проблемами с финансовым обеспечением [12].

Ряд исследователей обращают внимание на «статистический подход» потенциальных исполнителей к конкурсам: чем больше подано заявок, тем выше шансы получить поддержку. По мнению А. Н. Блинова и В. И. Коннова, существующая система регулирования выполнения научных исследований предполагает минимизацию участия в конкурсах научных организаций, выполняющих научные исследования по государственному заданию, поскольку работа в его рамках является основной служебной обязанностью сотрудников. Любое перераспределение рабочего времени между ним и дополнительными проектами — по контрактам, договорам или грантам — требует урегулирования [13, с. 879—880].

Принимая во внимание непредсказуемость результата конкурса, отсутствие гарантии удовлетворения поданной конкурсной заявки, проигрыш может означать необходимость отказа от той части работ, которая запланирована научной организацией под выполнение государственного контракта, и, соответственно, сокращения штата.

Высшие учебные заведения, по оценке указанных авторов, находятся в несколько более благоприятных условиях, поскольку здесь, во-первых, срабатывает эффект масштаба — чем больше штат, тем больше заявок можно подать и выиграть, получив определенную стабильную занятость для части сотрудников, выполняющих работу по контракту или гранту. Во-вторых, если вуз не получает государственное задание на выполнение НИР, то базовая часть зарплаты преподавателей может не предусматривать оплаты научной составляющей, что не создает противоречий в распределении рабочего времени [13, с. 879].

Анализируемые нами результаты опроса научных организаций позволяют заключить, что Счетная палата РФ, как и Минобрнауки России, требует *раздельного учета времени работы по госзаданию и работ по другим видам деятельности* (договоры, гранты и т. п.).

Как показывает анализ, *одним из ключевых факторов эффективности конкуренции в науке является качество научной среды*.

Научная среда формируется в течение десятилетий, но может быть быстро разрушена. Поэтому, имея в виду, что с точки зрения результативной научной деятельности наибольшей ценностью является научная среда, ключевое требование к любым преобразованиям в науке — обеспечение сохранения, развития и обогащения научной среды [14]. Тенденция бессистемного включения научных организаций, в том числе занимающихся фундаментальными исследованиями, в рыночные отношения неизбежно приводит к дефор-

мации собственно научного процесса и снижению качества исследований [15].

Еще больший вред, по мнению Л. П. Клеевой и С. В. Максимова, качеству научной среды может нанести целенаправленное вовлечение научных организаций России в реализуемый в настоящее время ЮНЕСКО проект «Открытая наука». Он представляет собой механизм «обесценивания «научного сырья» ради получения узким кругом бенефициаров максимальной прибыли от оборота создаваемых с его использованием товаров» [16, с. 22].

По мнению авторов, сохранению и улучшению качества научной среды могло бы способствовать расширение круга участников за счет временных научных коллективов и отдельных ученых (в том числе самозанятых).

Потенциал научных и образовательных организаций целесообразно сосредоточить на выполнении государственных заданий по реализации долгосрочных научных проектов и проведению фундаментальных исследований, при составлении которых также применим принцип состязательности, если государство стремится найти лучшее решение важной для него задачи, а не получить обоснование заранее принятого «единственно правильного» решения.

При этом временные научные коллективы, связанные с научными организациями настолько, насколько это необходимо для эффективного выполнения исследований, имеющие возможность оперативно привлекать к реализации проектов необходимых специалистов, в том числе и занятых фундаментальными исследованиями, «перепрофилироваться» для проведения новых, междисциплинарных исследований, вполне могли стать основными участниками публичных закупок, объявляемых для удовлетворения внезапно возникающих нужд государства, которые не могут быть выполнены в рамках планово устанавливаемых государственных заданий либо по объективным причинам требуют особых или комплексных квалификаций, которыми не располагают отдельные научные организации.

Выводы

1. Согласно результатам выборочных опросов руководителей организаций, выполняющих научные исследования и разработки, а также федеральных органов власти — государственных заказчиков НИР, проведенных в 2019—2020 гг. ФАС России с участием ИПРАН РАН, основными факторами негативного отношения госзаказчиков к существующему порядку закупки НИР являются: 1) высокая степень неопределенности, сопровождающая весь процесс закупок, и 2) недостаточная квалификация персонала участников конкурса. Среди важных негативных

факторов такого отношения выделены также дефицит высококвалифицированных специалистов в научной области и несовершенство правил определения победителя конкурса.

2. Государственные заказчики сегодня не готовы рассматривать субъекты малого предпринимательства как исполнителей государственных контрактов на закупку НИОКТР, равных по своим возможностям традиционным исполнителям — НИИ или вузам. Из этого следует, что временные научные коллективы и отдельные ученые также не могут рассчитывать на «естественное» доверие госзаказчиков, если только государство не предпримет (например, в рамках специальной «дорожной карты») серьезные усилия для того, чтобы данные категории субъектов научной деятельности смогли стать полноценными участниками госзакупок НИР.

3. Сохранению и улучшению качества российской научной среды как одного из ключевых факторов эффективности конкуренции в науке может способствовать расширение за счет временных научных коллективов и отдельных ученых (в том числе самозанятых) круга участников публичных закупок НИР. При этом потенциал НИИ и вузов целесообразно сосредоточить на выполнении государственных заданий, при составлении которых также применим принцип состязательности, если государство не имеет заранее выбранного решения. ■

Литература [References]

1. Максимов С. В. Дорожная карта развития конкуренции в сфере науки и высшего образования как инструмент устранения барьеров роста конкурентоспособности российской науки на мировых рынках // Право интеллектуальной собственности. 2021. № 2. С. 4—8. DOI: 10.18572/2072-4322-2021-2-4-8 [Maksimov S. V. Roadmap for the Development of Competition in Science and Higher Education as a Tool to Eliminate Barriers to the Growth of Competitiveness of Russian Science on Global Markets // Law of Intellectual Property. 2021. No. 2. P. 4—8 (In Russ.), DOI: 10.18572/2072-4322-2021-2-4-8]
2. Осипова Е. В., Смирнова Т. Г. Конкуренция в науке как предмет антимонопольного регулирования (предварительные результаты эмпирического исследования) // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 4 (20). С. 22—29. [Osipova E. V., Smirnova T. G. Competition in science as a subject of antimonopoly regulation (preliminary results of empirical research) // Russian Competition Law and Economy. 2019. No. 4 (20). P. 22—29 (In Russ.)]
3. Осипова Е. В., Смирнова Т. Г. Основные барьеры роста эффективности конкурсных государственных закупок научно-исследовательских работ (результаты

- выборочного опроса государственных заказчиков) // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 50—57.
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-50-57> [Osipova E. V., Smirnova T. G. The main barriers to increasing the effectiveness of competitive public procurement of research research (results of a sample survey of government customers) // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 50—57 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-50-57>]
4. Черных С. И. Государственное управление российской наукой в условиях больших вызовов // Инновации. 2020. № 2 (256). С. 29—36.
DOI: 10.26310/2071-3010.2020.256.2.004 [Chernykh S. I. State management of russian science in the face of great challenges // Innovations. 2020. No. 2 (256). P. 29—36 (In Russ.), DOI: 10.26310/2071-3010.2020.256.2.004]
 5. Финансовое обеспечение развития научно-технической сферы / Под общей редакцией чл.-корр. РАН Л. Э. Миндели. М.: Институт проблем развития науки РАН, 2018. С. 67. [Financial support for the development of scientific and technical spheres / Under the general editorship of Corresponding Member of RAS L. E. Mindeli. — Moscow: Institute for the Study of Science of the Russian Academy of Sciences (ISS RAS), 2018 (In Russ.)]
 6. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 5. С. 22—36. DOI: 10.24411/2073-6487-2018-00002 [Smotrinskaya I. I., Chernykh S. I. Modern trends in the digital transformation of public administration // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2018. No. 5. P. 22—36 (In Russ.), DOI: 10.24411/2073-6487-2018-00002]
 7. Лопатин В. Н. О конкуренции в сфере научной деятельности, критериях ее успешности, стимулах и рейтингах // Российское конкурентное право и экономика. 2018. № 1 (13). С. 12—30. [Lopatin V. N. About competition in the area scientific activity, criteria for its success, incentives and ratings // Russian Competition Law and Economy. 2018. No. 1 (13). P. 12—30 (In Russ.)]
 8. Максимов С. В., Осипова Е. В. О реальной и мнимой конкуренции в науке // Право интеллектуальной собственности. 2018. № 4. С. 10—13. [Maksimov S. V., Osipova E. V. On Real and Phantom Competition in Science // Law of Intellectual Property. 2018. No. 4. P. 10—13 (In Russ.)]
 9. Хабриева Т. Я. Представление о кризисе в правовой науке несколько преувеличено (интервью) // Закон. 2016. № 11. С. 6—16. [Khabrieva T. Ya. The notion of crisis in the legal science seems to be exaggerated // Zakon. 2016. № 11. P. 6—16 (In Russ.)]
 10. Смирнова Н. В. Инновационная активность российских вузов: проблемы и возможности // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 2. С. 109—120.
DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10019 [Smirnova N. V. Innovative activity of russian higher educational establishments: problems and opportunities // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2020. No. 2. P. 109—120 (In Russ.), DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10019]
 11. Анчишкина О. В. Экономические и правовые особенности контрактных отношений как особого института российской экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 3. С. 61—77.
DOI: 10.24411/2073-6487-2018-00046 [Anchishkina O. V. Economic and legal features of contractual relations as a special institution of the russian economy // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2018. No. 3. P. 61—77 (In Russ.), DOI: 10.24411/2073-6487-2018-00046]
 12. Смотрицкая И. И. Контрактная система закупок в контексте российских реформ // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 6. С. 9—25. DOI: 10.24411/2073-6487-2019-10067 [Smotrinskaya I. I. Contract procurement system in the context of russian reforms // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2019. No. 6. P. 9—25 (In Russ.), DOI: 10.24411/2073-6487-2019-10067]
 13. Блинов А. Н., Коннов В. И. Фонды поддержки науки в национальных научно-исследовательских комплексах: преимущества и ограничения // Вестник Российской академии наук. Т. 86. № 10. 2016. С. 873—882. DOI: 10.7868/S0869587316100054 [Blinov A. N., Konov V. I. Science Funds Support in the National Research Complex: Advantages and Limitation // Herald of the Russian Academy of Sciences. Vol. 86. 2016. No. 10. P. 873—882 (In Russ.), DOI: 10.7868/S0869587316100054]
 14. Клеева Л. П. Последствия механического перевода науки в учреждения образования // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 2 (18). С. 24—28. [Kleeva L. P. Effects of mechanical translation science in educational institutions // Russian Competition Law and Economy. 2019. No. 2 (18). P. 24—28 (In Russ.)]
 15. Черных С. И. Государственно-частное партнерство и некоторые проблемы развития конкуренции в научно-технологической сфере // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 2 (22). С. 50—56. [Chernykh S. I. Public-private partnership and some of the problems of competition in science and techno-

- logy // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 2 (22). P. 50—56 (In Russ.)]
16. Клеева Л. П., Максимов С. В. «Открытая» наука: критический анализ нового проекта ЮНЕСКО // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 1 (25). С. 22—29.
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-22-29>
 [Kleeva L. P., Maksimov S. V. Open science: a critique of a new UNESCO project // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 1 (25). P. 22—29 (In Russ.),
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-22-29>]
17. Рыбалкин В. В. Особенности оценки заявок на выполнение научно-исследовательских работ при определении победителя по процедуре открытого конкурса // Право и экономика. 2017. № 12 (358). С. 46—53. [Rybalkin V. V. Particular qualities of appli-

cations rating for scientific researches performance during appointment the winner in accordance with the public tender procedure // Law and economics. 2017. No. 12 (358). P. 46—53 (In Russ.)]

Сведения об авторах

Осипова Елена Владимировна: научный сотрудник ИПРАН РАН
 E-mail: osipova@fas.gov.ru

Смирнова Татьяна Георгиевна: кандидат юридических наук, и. о. заведующего сектором исследования проблем развития конкуренции ИПРАН РАН
 E-mail: T.Smirnova@issras.ru

Статья поступила в редакцию: 20.06.2021
 Принята к публикации: 19.08.2021
 Дата публикации: 29.09.2021

The paper was submitted: 20.06.2021
 Accepted for publication: 19.08.2021
 Date of publication: 29.09.2021