

## **Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики**

**И.И. Смотрицкая,  
д.э.н., руководитель Центра исследования проблем  
государственного управления Института экономики РАН  
e-mail: irinasmot@yandex.ru**

**С.И. Черных,  
д.э.н., профессор, заведующий сектором Института проблем  
развития науки РАН, главный научный сотрудник Института  
экономики РАН  
e-mail: esterbio@rambler.ru**

*В статье анализируются концептуальные основы развития системы общественных закупок как неотъемлемой части эффективного управления государственными ресурсами. Авторы рассматривают проблемы перехода к новой концепции развития системы закупок, повышению их инновационной активности. Сформулированы предложения по формированию институциональной основы и механизмов регулирования закупок, отвечающих потребностям стратегии научно-технологического развития российской экономики. Раскрываются базовые принципы создания института «квалифицированного заказчика» в сфере закупок наукоемкой и инновационной продукции.*

Ключевые слова: контрактная система, общественные закупки, публичные закупки, государственные и муниципальные нужды, государственное регулирование, инновационная функция, исследования и разработки, государственно-частное партнерство, институт «квалифицированного заказчика».

## Введение

На современном этапе в нашей стране идет активная дискуссия о ключевых принципах формирования новой стратегии социально-экономического развития. При наличии существенных различий в методологических подходах Столыпинского клуба и Центра стратегических разработок оба проекта программы реформ в качестве одной из ключевых задач обозначают повышение эффективности института общественных (публичных) закупок. Реализация данной задачи имеет приоритетное значение в связи с тем, что около 40 % ВВП нашей страны перераспределяется через систему контрактации на рынке общественных закупок.

Институт общественных закупок в российской экономике находится в стадии формирования и перманентного реформирования. С 1 января 2014 г. вступил в силу основополагающий Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее ФЗ-44). Данный закон включает совокупность норм и правил, регулирующих государственную закупку как единый цикл, состоящий из следующих ключевых этапов: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд; формирование планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд; размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг и заключение контрактов; исполнение и мониторинг государственных контрактов. Одним из важнейших принципов контрактной системы закупок законодательно установлен принцип «инновационной активности» закупок, реализация которого находит отражение в принимаемых стратегических документах.

Так, в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642, отмечается, что формирование эффективной современной системы управления в области науки, технологий и инноваций, обеспечение повышения инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок достигаются, в том числе, путем перехода распорядителей бюджетных средств к модели «квалифицированного заказчика», предполагающей 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 технологий (пункт 34 Стратегии, подпункты б и в).

Такой акцент далеко не случаен. Очевидно, что выступая крупнейшим потребителем товаров, работ, услуг государство (в лице исполнительных и соответствующих уполномоченных органов), размещая заказы и заключая контракты, может оказывать значительное воздействие на стимулирование научно - технологического и инновационного развития. Однако, не смотря на целый ряд сильных сторон (установлены основы правового регулирования полного, начиная с планирования, цикла закупок; предусмотрены сквозной мониторинг закупок, общественный контроль и т.д.), формирование институциональной среды контрактной системы идет не сбалансировано и во многом спонтанно. В результате природа контрактных экономических отношений заменяется регламентированными типовыми процедурами, что приводит к неэффективности расходования бюджетных средств, отсутствию заинтересованности в закупках наукоемкой и инновационной продукции.

В статье рассматривается круг вопросов, раскрывающих сущность нового методологического подхода и дающих представление о возникающих практических проблемах внедрения управленческих и

институциональных новаций в сферу закупок товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд в условиях современных научно-технологических вызовов.

### **Институт общественных закупок и контрактная парадигма**

Во всех странах с развитой экономикой обеспечение общественных нужд выступает одной из приоритетных целей деятельности государства. Это, в первую очередь, относится к проблематике общественных потребностей, формирования общественных благ (public goods), так как государство несет ответственность перед обществом за обеспечение общественными благами. Согласно современной экономической теории и мировой практике закупок общественные товары (блага) включают в себя следующие основные сегменты: услуги правительства; национальная оборона; единая энергосистема; информационные коммуникации; услуги системы здравоохранения; услуги системы образования. Данные потребности частный бизнес в силу различных причин, прежде всего из-за отсутствия прямой экономической выгоды, не берется удовлетворять в условиях свободного рынка. В этой связи закупку или производство товаров, работ, услуг, удовлетворяющих такого рода общественные потребности (нужды), вынуждено осуществлять государство. Результатом деятельности органов исполнительной власти (соответствующих уполномоченных органов) федерального, регионального и муниципального уровня или предприятий государственного сектора экономики в данном направлении и является развитие института общественных закупок.

Формирование института общественных закупок связано с особенностями социально-экономического развития каждой страны. Следует отметить, что в западных странах не употребляется привычное для нас понятие «закупки для государственных и муниципальных нужд». Вместо

этого используется термин «публичные закупки» и соответственно закупки для обеспечения «общественных (публичных)» потребностей.

Используемое в российской экономике понятие «государственные нужды» и «государственные закупки», в первую очередь, обозначает субъект закупочной деятельности — государство в широком смысле (включая все государственные и муниципальные органы, предприятия государственного сектора), которое определяет условия, процедурные и правовые особенности закупок.

Однако на современном этапе в экономической и экспертной литературе российской сферы закупок активно стал употребляться термин «публичные закупки». В тоже время понятие «публичные закупки» не имеет регламентации и четкого правового определения. В результате под ними понимают как государственные и муниципальные закупки, так и в целом закупки за счет бюджетных средств. В ряде случаев термин «публичные закупки» применяется как синоним термина «государственные закупки».

Следует также отметить, что в связи с особенностью законодательного регулирования целесообразно отдельно выделять закупки предприятий государственного сектора экономики для обеспечения общественных нужд. В данном случае заказчиками выступают государственные корпорации и компании, субъекты естественных монополий, государственные и муниципальные унитарные предприятия, автономные учреждения, хозяйственные общества с более чем пятидесятипроцентным участием в их капитале Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. Осуществление этих закупок регулируется Федеральным законом от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Кроме того, нельзя забывать о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения оборонных нужд. По нашему мнению, данный сектор закупок

в силу особенностей нормативно-правового регулирования и государственного управления должен быть выделен в отдельную категорию «закупки для оборонных нужд (оборонные закупки)» и наряду с «публичными» закупками входить в периметр понятия «общественные закупки».

Таким образом, под *общественными закупками* мы понимаем публичные закупки (государственные и муниципальные закупки), регулируемые закупки предприятий государственного сектора экономики и закупки для обеспечения оборонных нужд (оборонные закупки).

На современном этапе развития мировой экономики наблюдается общая тенденция к усилению роли контрактных систем управления закупками. Следует отметить, что в 2016 г. лауреатами премии по экономике памяти Альфреда Нобеля, которую неофициально называют «Нобелевской премией по экономике», стали англичанин О. Харт (Гарвардский университет) и финн Б. Хольмстрём (Массачусетский технологический институт) с формулировкой «за вклад в теорию контрактов» (for their contributions to contract theory). Говоря обобщенно, работы лауреатов посвящены исследованию и анализу с позиций экономической теории проблем развития контрактных отношений, различных форм контрактов между экономическими агентами в рамках так называемой *контрактной парадигмы*, которая может реализовываться как через внешнюю институциональную среду (выбор правил игры: социальных, правовых и политических), так и через внутрифирменные отношения (подробнее см. [1]).

Контрактная парадигма, в частности, подразумевает, что в странах с развитой конкурентной экономикой контрактные системы имеют широкий функционал не только в сфере общественных (публичных) закупок. Например, Федеральная контрактная система США (наряду с

государственным бюджетом и налоговой системой) является важнейшим механизмом государственного регулирования и стимулирования 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 расходов на закупки.

В нашей стране государство также выступает крупнейшим потребителем на рынке товаров, работ, услуг. По данным Минэкономразвития России в 2016 г. общий объем извещений о государственных закупках (совокупный спрос) органами властей различного уровня вырос незначительно по сравнению с 2015 г. и составил 6,5 трлн руб.[2]. В свою очередь объем регулируемых закупок естественных монополий, компаний с государственным участием, унитарных предприятий, бюджетных и автономных учреждений по сравнению с 2015 г. вырос на 10% и достиг 25,7 трлн руб.[3].

В целом государство, увеличивая расходы на закупки, создает дополнительный спрос на товары и услуги, что вызывает рост валового внутреннего продукта. Получив оплату от государства за поставленную продукцию (товары, работы, услуги) хозяйствующие субъекты увеличивают свои расходы на основе собственной предельной склонности к потреблению. Тем самым они способствуют увеличению общего спроса и росту ВВП. За счет этого механизма рост государственных расходов запускает процесс мультипликации национального дохода, аналогичный тому, который возникает при увеличении частных инвестиций. То есть общественные закупки выступают в качестве стимулирующего фактора для повышения макроэкономических показателей как на уровне государства в целом, так и на региональном уровне. Государство как субъект экономической деятельности, осуществляя значительные объемы закупок для

удовлетворения общественных потребностей, способствует росту экономики и ее научно-технологическому развитию.

### **Инновационная функция общественных закупок**

Рассматривая приобретение товаров работ и услуг для обеспечения общественных нужд как один из видов экономической деятельности государства, можно выделить основные функции общественных закупок, которые характеризуют их сущность и содержание в современной экономике: воспроизводственная, аллокационная, стимулирующая, социальная и инновационная.

В условиях резкого роста научно-технологической составляющей в стратегии развития экономики страны особую значимость приобретает *инновационная функция*, заключающаяся в формировании экономических предпосылок для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг). Реализация инновационной функции предполагает использование государственных контрактов как инструмента регулирования и стимулирования развития научно-технологической деятельности. Влияние закупок на процесс разработки и распространения новых технологий может осуществляться на основе развития рынка инновационной продукции посредством стимулирования спроса на эти продукты и технологии, а так же через использование государственного рынка сбыта в качестве пробного для новых товаров и технологий.

В свою очередь, большие вызовы для общества, государства и науки обуславливают наличие двух противоположных тенденций в развитии системы управления общественными закупками. С одной стороны, активное развитие информационных технологий создает условия для снижения транзакционных издержек при централизации ряда закупочных процедур

(проведение электронных конкурсов, торгов, аукционов, и т.д.), что позволяет экономить при закупках крупными оптовыми партиями, снижает издержки за счет совместного использования глобальных информационных и интеллектуальных ресурсов, высокопрофессионального кадрового потенциала. Централизация дает больше возможностей закупочным органам для проведения постоянного системного маркетингового анализа, учета состояния и динамики рынков для разработки и реализации необходимой экономической и социальной политики.

С другой стороны, эффективность системы закупок в современных условиях зависит от учета специфики закупок высокотехнологичной и инновационной продукции, потенциала многообразных связей и сетевых взаимодействий, возникающих в инновационной среде, что требует использования гибких инструментов и методов управления, соответствующих децентрализации функций и развитию горизонтальных взаимосвязей в рамках контрактной парадигмы.

Развитие экономики, основанной на знаниях, предполагает увеличение числа отечественных предприятий, осуществляющих технологические инновации, с нынешних 8,3 % от общего числа организаций хотя бы до среднего уровня по ЕС – около 40%. В Российской Федерации расходы на проведение исследований и разработок (ИР) составляют 1,13 % ВВП против 2,05 % в Китае, 2,74 % в США и 3,59 % в Японии [4]. Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации предусматривается поэтапное увеличение затрат на ИР и доведение их к 2035 г. до уровня не менее 2 % ВВП. Однако, во-первых, наши более успешные в данном плане зарубежные коллеги и партнеры тоже не будут стоять на месте и, во-вторых, одного увеличения расходов на науку и новые технологии недостаточно - необходимо повышение эффективности управления соответствующими

финансовыми ресурсами, в том числе на основе развития инновационной функции государственных закупок.

По нашему мнению, можно говорить об узком и более расширенном понимании инновационной функции общественных закупок. В первом случае они выступают как механизм прямого бюджетного финансирования научно-технологических разработок. Основными проблемами здесь являются научно-экспертное обоснование цели, потребности и объемов выделяемых средств, прозрачность и контроль их расходования. В широком понимании инновационная функция предполагает использование системы общественных закупок как инструмента регулирования и стимулирования развития научно-технологической деятельности. Влияние общественных закупок на процесс разработки и распространения новых технологий может осуществляться на основе развития рынка инновационной продукции посредством стимулирования спроса на эти продукты и технологии, а так же через использование государственного рынка сбыта в качестве пробного для новых товаров и технологий. В этой связи отметим, что на страницах экономических журналов в последнее время регулярно публикуются статьи, посвященные теоретическим и практическим вопросам закупок инновационной и высокотехнологичной продукции [см. 5, 6, 7]. Например, представляет интерес выделенный С. Шуваловым ряд ключевых, общепризнанных на международном уровне, специфических особенностей закупок инновационной продукции и способов их учета, находящих отражение в правовом регулировании сферы общественных закупок (табл.1).

Таблица 1

Специфика общественных закупок инновационной продукции  
и особенности их правового регулирования

|   | Специфика  | Правовое регулирование<br>(международный опыт)   |
|---|--|--|
| Закупки существующей на рынке инновационной продукции | <ul style="list-style-type: none"> <li>– необходимость предварительных исследований рынка;</li> <li>– необходимость оценки соотношения цены и качества на всех этапах жизненного цикла продукта;</li> <li>– необходимость оценки дополнительных социально-экономических и экологических преимуществ и рисков закупки;</li> <li>– окончательная идентификация потребностей в процессе закупки</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– квалификационные требования к персоналу заказчика;</li> <li>– независимая экспертиза конкурсной документации и предложений потенциальных поставщиков;</li> <li>– возможность уточнения требований к закупаемой продукции в процессе закупки (запрос предложений, двухэтапный конкурс, конкурентные переговоры)</li> </ul>   |
| Заказы на разработку инновационной продукции          | <ul style="list-style-type: none"> <li>– конкуренция идей и концепций;</li> <li>– окончательная идентификация потребностей в процессе размещения заказа;</li> <li>– необходимость экспертной оценки конкурсной документации, квалификации участников конкурса и их предложений;</li> <li>– необходимость регламентации требований к квалификации персонала заказчика, специализированной организации, привлекаемых экспертов и процедурам экспертной оценки</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– «мягкие» требования к содержанию конкурсной документации (поиск инноваций);</li> <li>– привлечение экспертного сообщества на стадиях формирования и размещения заказа;</li> <li>– возможность уточнения потребностей в процессе размещения заказа (запрос предложений, двух- или многоэтапный конкурс, конкурентные переговоры);</li> <li>– регламентация требований к квалификации персонала заказчика и привлекаемых экспертов, выбору экспертов, процедурам экспертной оценки</li> </ul> |

Источник: [7].

На наш взгляд, инновационная функция общественных закупок требует формирования институциональных условий для соблюдения государственными заказчиками трех базовых принципов: экономической, экологической и социальной полезности закупок в масштабах всего

общества. Другими словами, приоритетом является не только достижение инновационности закупаемой продукции, но и более эффективное обеспечение общественных нужд за счет закупки товаров, работ и услуг, отвечающих повышенным требованиям к функциональным, качественным и потребительским характеристикам, безопасности для человека и окружающей среды их производства, эксплуатации и утилизации.

### **Контрактные исследования и проекты ГЧП**

Исследования и разработки являются без преувеличения центральным стержнем, на который «нанализываются» практически все аспекты современной экономики, в рамках которой должна обеспечиваться реализация инновационной цепочки – воспроизводство знаний посредством фундаментальных исследований - проведение прикладных исследований и разработок - внедрение научно-технических результатов в производство - производство конкурентоспособной инновационной продукции. Результаты, полученные в ходе ИР, в том числе и негативные, идут в развитие и распространение знаний через систему образования. Ведущая роль науки требует перспективного видения и управления потенциалом знаний и не в последнюю очередь с точки зрения обеспечения исследований необходимыми финансовыми ресурсами. При этом следует учитывать, что вложения в знания не дают быстрой отдачи, а работают на перспективу, иногда достаточно отдаленную. Поэтому важна роль государства, как в обеспечении прямой финансовой поддержки ИР, так и в стимулировании непрерывного «перелива» знаний и технологий в экономику, в том числе через соответствующую закупочную деятельность.

В рамках процесса обеспечения прямой финансовой поддержки ИР и стимулирования непрерывного «перелива» знаний и технологий в экономику на Западе с конца шестидесятых годов последовательно разрабатывается

инструмент *контрактного исследования*. Контрактное 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 моментом, когда на авансцену выходят организации, выполняющие контрактные исследования – *contract research organizations (CRO)*. CRO являются юридически независимыми исследовательскими организациями, обслуживающими различные инновационные институты.

Первым частным коммерческим исследовательским институтом, который финансировался в основном за счёт правительственных исследовательских контрактов стала RAND Corporation (основана в 1948 г.). Заметим, что сама аббревиатура RAND означает *Research and Development*<sup>1</sup>. В течение первого десятилетия своего существования RAND Corp., созданная по инициативе военно-воздушных сил США, занималась в основном решением военно-технических задач — конструированием самолетов, ракетной техники и спутников, но уже с начала 1950-х гг. стала работать по заказам американских правительственных организаций, проводя исследования по широкому кругу проблем национальной безопасности. В начале 1960-х гг. специалисты RAND проводили активные разработки в области вычислительной техники и программирования. С течением времени

---

<sup>1</sup> Аналогом англоязычного термина *Research and Development (R&D)* у нас раньше выступали «научные исследования и опытно-конструкторские разработки» (НИОКР), сейчас же осуществляется переход к более краткому термину «исследования и разработки» (ИР).

в исследовательском центре появились специалисты по общественным наукам (политологии, экономике, социологии, психологии и т. д) и RAND стал выполнять заказы правительства США по все большему кругу проблем, связанных даже с футурологией и теорией игр [8].

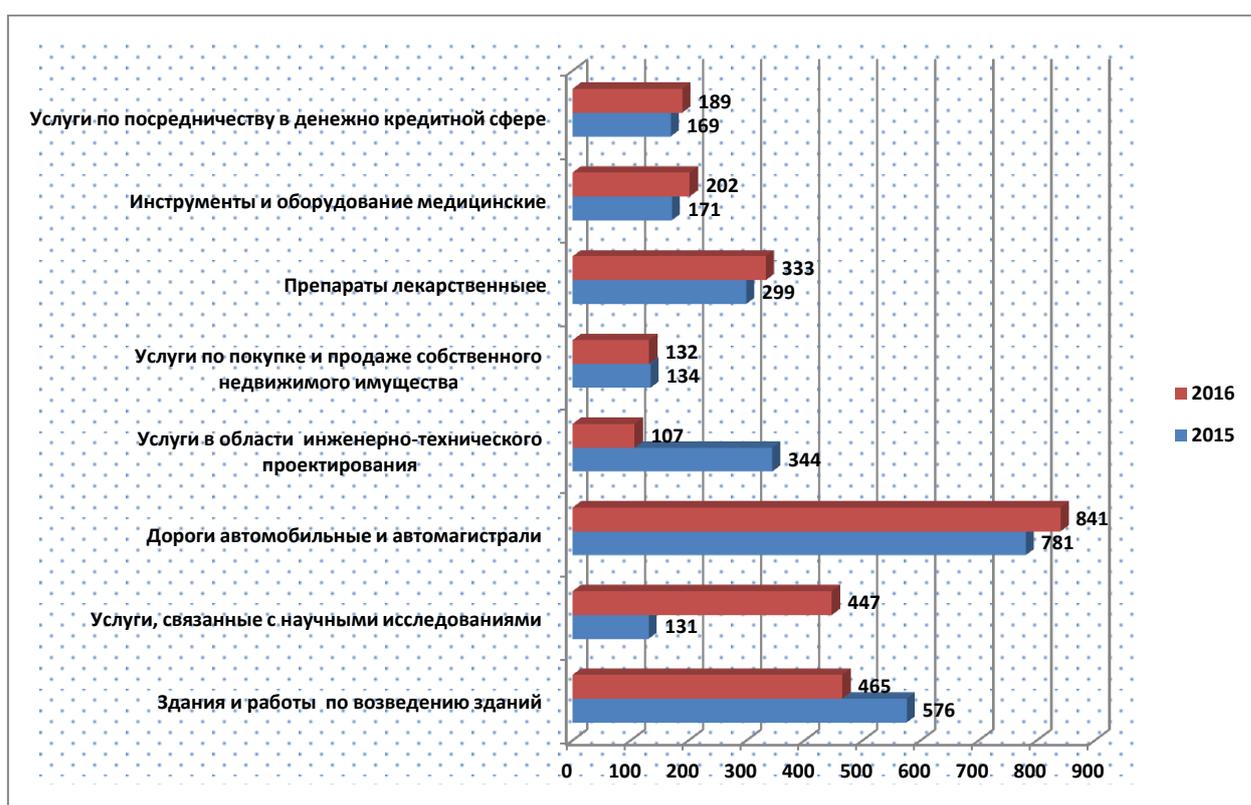


Рис. 1 Объем некоторых государственных контрактов в разрезе номенклатуры ОКПД2 в 2015-2016 гг. (млрд руб.)

Источник: Данные Минэкономразвития России [2].

В Российской Федерации в форме государственных контрактов сейчас осуществляется значительная доля (около 2/3) государственных затрат на исследования и разработки. Анализ данных Минэкономразвития России по объему заключенных контрактов в разрезе ОКПД2 (рис.1) показывает, что позиция «Услуги, связанные с научными исследованиями и экспериментальными разработками в области естественных и технических

наук» в 2016 г. имела существенную тенденцию к повышению по сравнению с 2015 г. - показатель объема закупок в стоимостном выражении вырос здесь в 3,4 раза и составил 447 млрд руб.

С одной стороны, отрадно, что быстрыми темпами увеличивается доля контрактных исследований, выполняемых по заказам государства, а с другой стороны, следует учитывать, что это заказы в основном на прикладные исследования и, не в последнюю очередь, связанные с оборонной тематикой. Фундаментальная же наука в плане финансирования продолжает испытывать серьезные трудности, о чем свидетельствуют данные, приведённые в табл. 2

Таблица 2

Ассигнования на науку из средств федерального бюджета в текущих ценах в 2013-2016 гг. (млрд руб.)

|  | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ассигнования на науку                        | 614,6       | 659,3       | 661,0       | 645,3       |
| Ассигнования на гражданскую науку            | 378,2       | 375,2       | 371,4       | 363,2       |
| Ассигнования на фундаментальные исследования | 111,6       | 121,1       | 120,0       | 104,9       |

Источник: 2013-2015 гг. - данные ИПРАН РАН; 2016 г. - данные Минфина России (бюджетная роспись).

Российское государство в условиях индифферентности бизнеса все больше сосредотачивается на финансировании (в том числе через контракты) прикладных исследований и разработок в ущерб реализации своих прямых обязанностей – поддержке фундаментальной науки. Это противоречие можно разрешить лишь на базе развития государственно-частного партнерства в научно-исследовательской сфере, для чего требуется создать серьезные организационные и правовые предпосылки. Одной из таких уже реализуемых предпосылок является принятие Федерального

закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В данном законе регламентируются понятия «публичный партнер», «частный партнер», «финансирующее лицо», содержится их существенная характеристика, раскрываются ключевые требования к разработке и обоснованию проектов, основанных на принципах партнерства и требования к заключаемым прямым соглашениям (договорам). Также регламентируется понятие «сравнительного преимущества» использования данных проектов (соглашений) для выполнения определенных общественно значимых целей перед использованием бюджетных средств (для данных целей) на основе реализации государственных и муниципальных контрактов. Закон вступил в силу с 1 января 2016 г., для его эффективной реализации требуется разработка дополнительной нормативной и методической базы.

По нашему мнению, основой для организации проектов ГЧП должна стать контрактная система. Как справедливо отмечает Е. Попова, «само понятие партнерства предполагает построение сложного контрактного комплекса, адаптированного к проекту, который значительно отличается и от классического контракта государственных закупок, и от контрактов частного права» [9]. Сложность контрактных отношений в рамках ГЧП обуславливает необходимость развития модели «квалифицированного заказчика», предусмотренного Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации.

### **Формирование института «квалифицированного заказчика»**

Если заказчик в лице государства действительно хочет привлекать частные инвестиции в развитие научно-исследовательской сферы, то необходимо квалифицированно и качественно готовить соответствующие

проекты и предлагать их бизнесу. Только в этом случае возможны успех в реализации проекта и минимизация рисков по исполнению контрактов у публичного партнера - государственного (муниципального) заказчика.

По нашему мнению, для реализации данной задачи необходимо создание не просто соответствующей модели, а полноценного института «квалифицированного заказчика» в системе государственных закупок. В настоящее время статьей 3 ФЗ-44 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. Однако специально статус «квалифицированного заказчика» содержательно не определен и нормативно не регламентирован.

Следует отметить, что во многих странах с инновационной экономикой развитие деятельности «квалифицированных заказчиков» имеет нормативную регламентацию и государственную поддержку. Например, в США их поддержка 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 координирует управление научно-исследовательскими программами в сегменте передовых производственных технологий.

Существенную роль в формировании института «квалифицированного заказчика» в нашей стране должна играть научная экспертиза программ и проектов при проведении контрактных исследований. Экспертные советы различных уровней должны определять «качественные» критерии и степень инновационности приобретаемых в рамках общественных закупок товаров, работ и услуг. Именно с участием профессиональных экспертов должны

определяться текущие и перспективные потребности, возможность их удовлетворения через закупку результатов ИР. Так, например, в регионах качественному отбору научно-исследовательских работ в рамках соответствующих проектов, повышению уровня результатов их реализации будет служить реформирование действующих экспертных советов при региональных Контрольно-счетных палатах на основе расширения их состава за счет представителей различных отраслей науки и профессионалов – заказчиков контрактных исследований.

Таким образом, под институтом «квалифицированного заказчика» мы понимаем совокупность организаций, которые осуществляют предварительную концептуальную экспертизу и оценку документов исследовательских проектов и программ, оценку заявок, содействие и мониторинг реализации программ и входящих в них проектов. На контрактной основе функции «квалифицированного заказчика» могут выполнять институты РАН, государственные исследовательские центры, специально созданные исследовательские структуры, технологические платформы.

## **Выводы**

1. Модернизация и инновационное обновление российской экономики невозможно без построения новой модели взаимоотношений государства, бизнеса и научного сообщества на основе партнерских контрактных отношений. В свою очередь повышение качества управления экономикой требует, с одной стороны, переориентации государственного управления на более гибкие контрактные механизмы регулирования, с другой - повышения эффективности деятельности государства как субъекта контрактных отношений. В этой связи разработка методологии построения модели управления общественными закупками, опирающейся на развитые

контрактные механизмы, на макро - и микроуровне в единстве с другими инструментами государственного управления представляется чрезвычайно актуальной задачей для реализации новой стратегии научно-технологического развития страны.

2. Как показывает мировая практика, переход к целостной контрактной системе закупок превращает государственный (муниципальный) заказ в сложный механизм хозяйствования, сочетающий в себе программно-целевую и регулирующие функции. Однако развитие института общественных закупок в качестве эффективного инструмента научно-технологического обновления российской экономики не представляется возможными без дальнейшего совершенствования контрактной системы. Ключевым критерием деятельности заказчиков (публичных партнеров в рамках ГЧП) должно стать не формальное следование установленным процедурам, а достижение через заказы и закупки конечных социально-экономических эффектов. Последнее, в частности, предполагает предоставление заказчику большей свободы действий, повышение его квалификации, отказ от регламентации каждого шага с одновременным усилением ответственности за достигнутые результаты.

3. Новая концепция реформирования контрактной системы должна базироваться на развитии основополагающих экономических принципов контрактных отношений, учитывающих специфику и результаты конечной деятельности соответствующего производителя для общественных нужд, в том числе наукоемкой и инновационной продукции. Необходима оптимизация законодательного регулирования контрактных отношений, формирование новых институтов, обеспечивающих профессиональную предварительную экспертизу и оценку документов исследовательских проектов и программ, способных сыграть существенную роль в подготовке адекватных ответов на ключевые вызовы для общества, государства и науки,

сформулированные в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации.

*Список использованных источников*

1. И.И. Смотрицкая, С.И. Черных. Контрактная парадигма: Нобелевская премия по экономике – 2016 // *Вестник Института экономики РАН*. № 6. 2016. С. 91-96.
2. Минэкономразвития России. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ « О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2016 году. Режим доступа [http// zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) дата обращения: 1.03.2017г.
3. Минэкономразвития России. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 17 июля 2011 г. № 223-ФЗ « О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2016 году. Режим доступа [http// zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) дата обращения: 1.03.2017г.
4. Наука, технологии и инновации России – 2016: крат. стат. сб. – М.: ИПРАН РАН, 2016. С. 76, 82-84.
5. А.И. Каширин. Закупки инновационных продуктов или закупки инноваций? // *Инновации*. № 5. 2015. С. 13-21.
6. В.А. Коцюбинский. Теория и практика госзакупок инновационной продукции // *Инновации*. № 6. 2016. С.78-82.
7. С.С. Шувалов. Институциональные принципы государственных закупок инновационной продукции // *Вестник Института экономики РАН*. № 5. 2014. С. 60–69.
8. Д. Богуш. Кратко о RAND Corporation <http://psyfactor.org/lib/rand.htm>
9. Е.В. Попова. Контракт государственно-частного партнерства. Рекомендации по содержанию контракта на основе международного опыта // *Инновации*. № 1. 2016. С. 14.

## **Public procurement as a strategic instrument for research and technological development of the Russian economy**

*I.I.Smotritskaya*

Doctor of Economics, Head of the Center for the study of state governance of Institute of Economy of RAS

E-mail: irinasmot@yandex.ru

*S.I.Chernykh*

Doctor of Economics, professor, Head of sector of Institute for the study of science of RAS, Senior scientific worker of Institute of Economy of RAS.

E-mail: esterbio@rambler.ru

The article analyzes the conceptual bases of development of the system of public procurement as an integral part of the effective management of public resources. The authors examine the problems of transition to a new concept of development of the procurement system, increase of their innovative activity. Proposals on the institutional framework and procurement regulation that meets the needs of the strategy for scientific and technological development of Russian economy were formulated in the article. The authors disclose the basic principles of the establishment of the Institute "qualified customer" in the procurement high-tech and innovative products.

Keywords: contract system, public procurement, public procurement, state and municipal needs, government regulation, innovative function, research and development, public-private partnership, institute "qualified customer".