

*И.СМОТРИЦКАЯ,
кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник ИЭ РАН,*

*С.ЧЕРНЫХ,
доктор экономических наук,
зав. сектором Института проблем развития науки РАН*

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В ФОРМИРОВАНИИ ОСНОВ ИННОВАЦИОННОЙ МОДЕЛИ ЭКОНОМИКИ

В статье анализируются концептуальные основы развития системы государственных закупок как неотъемлемой части общественного регулирования, обеспечивающей эффективное управление государственными ресурсами. Авторы рассматривают проблемы перехода к новому «качеству» системы закупок, повышению их инновационной активности. Сформулированы предложения по формированию институциональной базы и механизмов регулирования закупок, отвечающих потребностям инновационного обновления и модернизации экономики России.

Достижение эффективности государственных закупок является одной из основных и «вечных» проблем управления государственными ресурсами. Как отмечают специалисты Всемирного банка, во-первых, «ставки в этой игре слишком высоки, и, несмотря на активизацию по реформированию, во всем мире сфера государственных закупок остается источником повышения коррупционного риска» и, во-вторых, «чтобы государственные закупки были эффективными, они должны отвечать потребностям соответствующих субъектов, то есть общества, государства и частного сектора»¹. Реализуемая с 2006 г. реформа системы государственных закупок в России по своей методологии во многом еще носит фрагментарный и процедурный характер, что препятствует достижению эффективности государственных закупок как системы обеспечения общественных потребностей. Институциональные

¹ Многоликая коррупция: Проект Всемирного банка / под ред. Э. Кампоса, С. Прадхана. Пер. с англ.- М.: Альпина Паблишерз, 2010. С.377, 380.

проблемы проводимой реформы активно обсуждаются учеными и практиками и находят отражение в соответствующих публикациях и докладах². Ходу реформы, мерам по противодействию коррупции, участию малого и среднего бизнеса, новым законодательным инициативам в данной области посвящен ежегодный Всероссийский Форум - выставка «Госзаказ», организаторами которого выступают Минэкономразвития РФ и Федеральная антимонопольная служба. Результаты проводимых дискуссий, в частности, находят выражение в том, что в базовый Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд» уже неоднократно вносились изменения и дополнения.

Отмечая безусловную важность разработки направлений «дальнейшего движения вперед» для создания «институтов качественного и эффективного удовлетворения государственных нужд»³, хотелось бы подчеркнуть, что «новое качество» системы государственных закупок должно обеспечивать не только эффективную реализацию функций удовлетворения нужд государственного (общественного) потребления, но и функций государственного регулирования в условиях модернизации. В современной смешанной экономике государство выступает как крупнейший заказчик и потребитель продукции целого ряда отраслей, что позволяет превращать государственный спрос в мощный инструмент регулирования экономики, оказывающий влияние на ее динамику и структуру для достижения стратегических целей развития страны.

Для адекватного ответа на инновационный вызов, стоящий сегодня перед нашей страной, требуется качественное изменение институтов

² См., напр.: *Нестерович Н.* 94-ФЗ: как найти экономию // Госзаказ: управление; размещение; обеспечение. 2008. №12; *Смирнов В.* Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ. М.:ГУ ИМЭМИ, 2006; *Смотрицкая И. Черных С.* Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов// Вопросы экономики. 2008. №8; Доклад *Государственного университета – Высшей школы экономики* «Система госзакупок: на пути к новому качеству». М., 2010.

³ См. Доклад *Государственного университета – Высшей школы экономики* «Система госзакупок: на пути к новому качеству». М., 2010.

государственного регулирования, инструментов и технологий реализации государственных функций, в том числе институтов и механизмов системы государственных закупок. Председатель Правительства РФ, выступая 3 марта 2010 г. на заседании правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям, назвал государственные закупки инструментом общественного регулирования, который, однако, еще используется неэффективно и не ориентирует поставщиков на инновационное развитие. Программы закупок, по мнению В.Путина, должны включать обязательный инновационный компонент⁴.

Данная статья посвящается анализу концептуальных основ развития системы государственных закупок, проблемам формирования институциональной базы и механизмов регулирования, отвечающих стратегической потребности государства, частного бизнеса и общества в инновационном обновлении и модернизации экономики России.

Модернизация и инновационная функция государственных закупок

Лауреат Нобелевской премии по экономике Дж. Стиглиц, рассматривая взаимоотношения государства, общества и экономических субъектов как взаимодополняющие, выступил с идеей «вторичного изобретения государства» - государства более эффективного и отзывчивого, действия которого должны упреждать возникновение проблем и корректировать их, если они появились. Он отмечает, что дело не столько в том, что размеры государства сейчас чрезмерно велики, сколько в том, что оно делает не то, что надо. Извлекая уроки из прошлого, отбрасывая излишние функции и добавляя новые, диктуемые интересами дополнения рынка и обеспечения общественных потребностей, государство призвано играть определенную

⁴ <http://premier.gov.ru/ru/events/news/9605/>

роль в эффективном и гуманном функционировании любой экономики⁵. С этих позиций, как справедливо отмечают специалисты ИМЭМО РАН, «экономике от государства нужны не мобилизация и не метания в режиме пожарной команды, а планомерная работа по модернизации системы правил экономического регулирования, снижению административных издержек, развороту функций государственных органов на предоставление услуг частному бизнесу, а не на раздачу ему команд и указаний. И, конечно, необходима кардинальная модернизация институциональной базы экономического развития – защита конкуренции, защита прав собственности, совершенствование рыночных институтов в конкретных областях»⁶.

Термин «модернизация» сейчас очень популярен и в обществе, и на высшем государственном уровне. При Президенте РФ создана комиссия по модернизации, организована также правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям. Как подчеркивает первый заместитель руководителя президентской администрации В. Сурков, достижение «приличного уровня развития нормальных стран» - это только первая часть работы по модернизации. «Вторая часть куда сложнее. Ее можно было бы назвать футуризацией, да ведь дело не в изобретении новых терминов. Она требует создания особого культурного и психологического климата. Это, собственно говоря, и есть путь инновационного развития. Под инновациями мы понимаем не копирование уже имеющихся образцов, а создание принципиально новых технологий»⁷.

Представляется важным обратить внимание на следующий аспект. Инновационное развитие у нас непременно связывается с высокими технологиями. Однако следует помнить, что высокие технологии – это средство, а не самоцель. Нельзя недооценивать другие факторы инновационного роста: укрепление правовых основ хозяйственной

⁵ Мильнер Б.З. Итоги и уроки (о книге Дж.Стиглица «Глобализация: тревожные тенденции) // Вопросы экономики. 2003. № 9. С.150.

⁶ Государственный капитализм в России. Материалы семинара под руководством академика В.А.Мартынова // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 12. С. 22-23.

⁷ Владислав Сурков: Обновляйтесь, господа! // Итоги. 2009. № 44.

деятельности; сбалансированное развитие регионов; комплексное решение социальных, гуманитарных и экологических проблем; проведение эффективной денежно-кредитной и финансовой политики. Проф. В. Сенчагов по этому поводу отмечает: «Модернизация экономики – часть стратегии долгосрочного развития страны и должна носить комплексный характер, включать систему экономических, бюджетных, налоговых, кредитных и валютных инструментов»⁸. В указанную систему, безусловно, входят и государственные закупки.

Рассматривая приобретение товаров работ и услуг для обеспечения общественных (публичных) нужд как один из видов экономической деятельности государства, можно выделить основные функции государственных закупок, которые характеризуют их сущность и содержание в современной экономике: воспроизводственная, аллокационная, стимулирующая, социальная и инновационная. В условиях резкого роста инновационной составляющей в стратегии развития российской экономики особую значимость приобретает *инновационная функция*, заключающаяся в формировании экономических предпосылок для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг).

Развитие инновационной экономики предполагает увеличение числа предприятий, осуществляющих технологические инновации, с нынешних 9,7% от общего числа организаций хотя бы до среднего уровня по ЕС – около 40%. Оценка в России расходов на НИОКР ненадежна, но даже по оптимистичным оценкам она составляет всего около 1% ВВП против 1,3% в Китае и около 2% в Евросоюзе. Концепцией развития российской экономики до 2020 года предусматривается рост общих затрат на научные исследования и разработки до 3-3,5% ВВП к 2020 году за счет бюджетных и частных источников. Однако одного увеличения финансирования недостаточно.

⁸ Сенчагов В.К. Способствует ли бюджет – 2010 модернизации российской экономики? // Вопросы экономики. 2010. № 2. С.38.

Необходимо повышение эффективности управления 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 системы государственных закупок. В первом случае государственные закупки выступают как механизм прямого бюджетного финансирования инновационных разработок. Основными проблемами является научное экспертное обоснование цели, потребности и объемов выделяемых средств, прозрачность и контроль их расходования. В широком понимании инновационная функция предполагает использование системы государственных закупок как инструмента регулирования и стимулирования развития инновационной деятельности. Влияние государственных 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 целом государство, увеличивая расходы на закупки, создает дополнительный спрос на товары и услуги, что вызывает рост валового внутреннего продукта (ВВП). 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 государственные 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 инновационному развитию.

На поддержку инноваций в 2010 г. государство выделило 1,1 трлн руб., или свыше 10 % федерального бюджета. Часть этих средств будет потрачена на госзакупки. Председатель Правительства РФ на заседании правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям 3 марта 2010 г. отмечал: «Потенциальные поставщики должны видеть, что государство намерено покупать современную продукцию и что доступ к бюджетному заказу в первую очередь будет открыт тем, кто занимается инновациями»⁹. Актуальность такого подхода не в последнюю очередь связана с тем, что государственный заказ на производство (поставку) товаров, работ, услуг для государственных нужд в современных условиях финансово-экономического кризиса для многих предприятий стал едва ли не единственным источником гарантированного финансирования. Таким образом, инновационная активность государственных закупок выступает одним из основных движущих факторов модернизации российской экономики.

Повышение инновационной активности государственных закупок

Система государственных закупок выступает как механизм прямого бюджетного финансирования инновационных разработок в соответствии с утвержденными Правительством РФ в декабре 2002 г. Основными направлениями государственной инвестиционной политики Российской Федерации в сфере науки и технологий. Предусматривается, что государственный заказ на выполнение исследований и разработок по Приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники

⁹ Российская газета. 4 марта 2010. № 44. С.3.

Российской Федерации *должен обеспечивать увязку научных исследований и инновационных разработок с программами социально-экономического развития страны.*

Основу заказа государства на научно-техническую продукцию составляют федеральные целевые программы (ФЦП), Государственная программа вооружения, государственный оборонный заказ.

Согласно «Основным направлениям...» формирование федеральных целевых программ осуществляется на основе общих принципов, определяемых Правительством Российской Федерации с учетом приоритетов и целей социально-экономического развития Российской Федерации, направлений структурной и научно-технической политики, прогнозов развития общегосударственных потребностей и финансовых ресурсов, результатов анализа экономического, социального и экологического состояния страны, внешнеполитических и внешнеэкономических условий, а также международных договоренностей. Посмотрим, как практически решаются эти задачи.

На финансирование ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» в 2009 г. приходится 11 882,2 млн руб. Двумя другими значительными программами являются ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008-2010 годы» и ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы». На их реализацию в 2009 году предусмотрено 3 142,1 и 2 272,7 млн руб. соответственно.¹⁰

В целом динамика бюджетных ассигнований на реализацию ФЦП представлена в таблице 1.

Таблица 1.

¹⁰ Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Совершенствование системы бюджетирования, ориентированного на результат, главного распорядителя бюджетных средств в сфере науки и инноваций».- М., ГУ-ВШЭ, 2009. С.61, 66.

Бюджетные ассигнования на реализацию федеральных целевых программ
(млрд руб.)

	2008	2009	2010 (проект)
Расходы на ФЦП, всего	768,8	835,5	730,9
В т.ч. по действующим ФЦП	768,8	835,5	715,4
по новым ФЦП	-	-	15,5

Источник: Бюджет России 2010-2012 гг.: кризис, выживание, развитие./ Под ред. В.К. Сенчагова – М.: ИЭ РАН, 2009.

Как видно из таблицы 1, снижение планируемых ассигнований по ФЦП в 2010 г. является значительным (минус 12,5 % от уровня 2009 г.). Однако, как справедливо отмечают специалисты Института экономики РАН, главная проблема состоит не в этом, а в обеспечении эффективности этих программ как современного инструмента бюджетного планирования¹¹.

Серьезной проблемой в области программно-целевого финансирования остается отсутствие эффективных процедур мониторинга и оценки результативности реализации программ. Нет системы обратной связи, и все механизмы контроля сосредоточены на этапе распределения средств. Используемая при формировании ФЦП методика бюджетирования, ориентированного на результат, с определением целей, задач и показателей для оценки деятельности субъектов бюджетного планирования работает не достаточно эффективно.

¹¹ Бюджет России 2010-2012 гг.: кризис, выживание, развитие / Под ред. В.К.Сенчагова – М.: ИЭ РАН, 2009. С. 144.

Бюджетное финансирование ФЦП означает, что соответствующие показатели носят плановый характер, нацеленный на достижение определенных социально-экономических результатов. Это требует, на наш взгляд, концентрации перечня федеральных целевых программ и подпрограмм в самостоятельном программном разделе бюджета страны, чего нет в бюджете на 2010 г. и не было в ряде предшествующих бюджетов. В настоящее время федеральные целевые программы растворены в «Ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 2010 г.».

Федеральные целевые программы финансируются не только из федерального бюджета, но и из бюджетных средств субъектов Федерации, а также за счет предпринимательского капитала. Эти средства пока никак не отражаются ни в проекте федерального бюджета, ни в прогнозе социально-экономического развития страны. Перечень ФЦП с показателями, индикаторами и целями – это, безусловно, плановый документ и именно в этом качестве он должен найти свое место в правительственных документах.

В настоящее время Минфином РФ разработан Проект программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Целью программы является – «ответственная бюджетная политика». Главным инструментом повышения эффективности расходов должны стать долгосрочные целевые программы (ДЦП), которые заменят действующие федеральные целевые программы. По замыслу Минфина они придадут бюджету большую осмысленность, поскольку будут направлены на выполнение долгосрочных целей госполитики. С их помощью Минфин надеется «перезагрузить» действующий во многом формально программно - целевой принцип бюджетных расходов. Индикаторы для ДЦП будут взяты из Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года и иных стратегических документов, разработанных аппаратами президента и правительства.

Для повышения инновационной активности закупок и эффективности использования бюджетных средств на стадии планирования и обоснования государственного заказа необходимо ввести требование по подготовке всеми ведомствами-заказчиками *долгосрочных планов госзакупок, включающих*

обязательный инновационный компонент. Эти планы должны разрабатываться во взаимодействии с участниками рынка и проходить общественную экспертизу. Одновременно необходимо сформировать законодательную базу, обеспечивающую получение гарантий для бизнеса при заключении государственных контрактов об обязательной закупке продукции, заявленной в долгосрочных планах. Такие инструменты должны быть сформированы в рамках работы по созданию Федеральной контрактной системы, концепция которой в настоящее время разрабатывается Минэкономразвития РФ.

На наш взгляд, представляется целесообразным предложение Минэкономразвития о введении понятие «лучшая инновационная продукция» с формированием системы экспертизы и подтверждения соответствия продукции данному статусу и установлением ряда формализованных критериев для такой продукции (наличие «свежего» патента, энергоэффективность, сертификация производства по ISO и т.д.). Для данной инновационной продукции необходимо разработать механизмы государственной поддержки ее производства и сбыта на внутреннем и внешнем рынках, предусмотреть преференции для получения государственного заказа.

Отдельного внимания заслуживает повышения эффективности конкурсных процедур при размещении госзаказов на исполнение НИОКР. Данная проблема является в настоящее время чрезвычайно актуальной и требует отдельного комплексного исследования. Как справедливо отмечают специалисты ГУ - ВШЭ «идеология закона 94-ФЗ была ориентирована на определенный тип рынков, а именно: рынки идеальной модели совершенной конкуренции между «атомизированными» фирмами, которые производят однородные товары и обладают полной информацией об этих товарах друг у друга. Этот тип рынков является довольно распространенным, но отнюдь не

единственным»¹². В этой связи следует отметить, что методология и процедуры проведения конкурсов, основанные на положениях Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в принципе мало применимы к конкурсному отбору проектов фундаментальных исследований и научно-технических разработок. Кроме того, положения базового закона недостаточно подходят к организации закупок сложнейшего высокотехнологичного научного оборудования, например, в рамках Российской академии наук.

Необходимость решения данной проблемы нашла отражение в Программе антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г., которая инициировала процесс совершенствование законодательства о государственных закупках, в том числе нормативного регулирования процедур закупок технически сложной и инновационной продукции.

Государственные закупки в поддержке спроса на инновации

Для поддержки спроса на инновации государство осуществляет закупки технически сложной и инновационной продукции. В 2009 г. общий объем государственных закупок (на федеральном и региональном уровне) составил порядка 4 трлн руб. В структуре закупок доминируют закупки на оборонные нужды (гособоронзаказ). Новые стратегические вызовы в области национальной безопасности определяют темпы роста гособоронзаказа, в том числе его инновационной составляющей (рис.1).

На итоговом заседании Правительства по вопросам военно-промышленного комплекса В. Путин отмечал: «Основным приоритетом для нас должна стать коренная модернизация производственной базы оборонно-промышленного комплекса. Новый

¹² Доклад *Государственного университета – Высшей школы экономики* «Система госзакупок: на пути к новому качеству». М., 2010. С. 15

облик Вооруженных Сил невозможно представить без нового облика самого оборонно-промышленного комплекса. В ближайшее время нам необходимо сделать всё, чтобы устранить опасную диспропорцию между технологическими возможностями оборонных предприятий и потребностями Вооружённых Сил. В целом отрасль показывает позитивную динамику. В прошлом 2009 году объем выпуска военной продукции увеличился на 13% . Свои результаты дала антикризисная программа Правительства, в том числе значительная финансовая поддержка, ее объем составил 93 млрд руб. »¹³.

Динамика темпов роста госзакупок и гособоронзаказа в 2006-2009 гг.

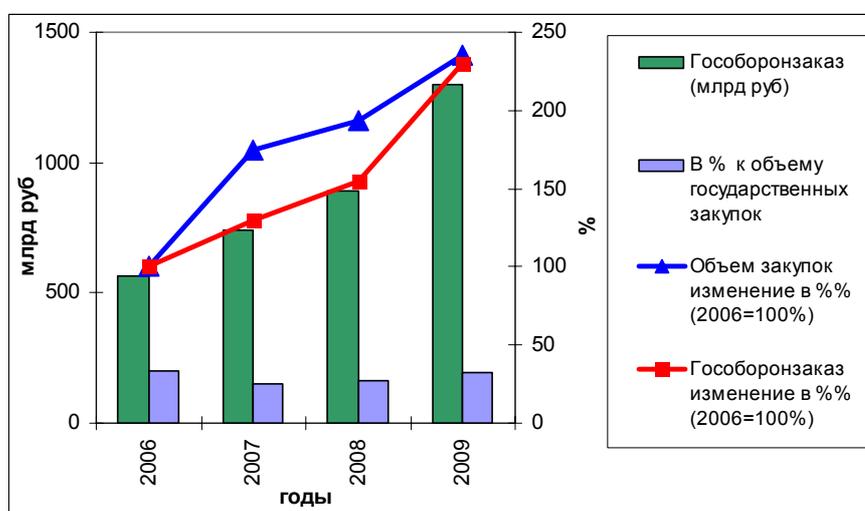


Рис. 1

За период 2006-2009 гг. объем гособоронзаказа вырос в 2,3 раза и достиг в 2009 году 1300 млрд руб., что составило порядка 32,5 % общего объема государственных закупок (таблица.2). Несмотря на экономический кризис, в 2010 планируется увеличение гособоронзаказа на 1,2 %¹⁴.

Таблица 2

¹³ Материалы совещания Правительства 5 марта 2010 г.; <http://premier.gov.ru>

¹⁴ Российская газета 10.08.2009. С.3

**Динамика закупок для оборонных нужд
в 2006-2009 гг. (в текущих ценах, млрд руб.)**

Годы	2006	2007	2008	2009
Гособоронзаказ	567,8	740	890	1300
В % к объему государственных закупок	33,1	24,9	26,9	32,5

Показатели рассчитаны на основании данных Министерства обороны РФ и Федеральной службы по оборонному заказу (Рособоронзаказ).

Наряду с тем, что государственный оборонный заказ выступает как механизм прямого бюджетного финансирования инновационных разработок в соответствии с потребностями военно-промышленного комплекса страны, влияние государственных закупок на процесс внедрения новых технологий может осуществляться и на основе развития рынка инновационной продукции через формирование и стимулирование спроса на эти продукты и технологии. Одним из наиболее перспективных направлений в этой сфере, по нашему мнению, является расширение рынка сбыта товаров и технологий так называемого двойного назначения с использованием стимулирующих финансово-экономических инструментов (предоставление длительных отсрочек платежа, льготных условий по оплате, поставке и т.д.).

Например, американская Кремниевая долина начиналась с военного заказа на инновационные разработки объемом 0,5 млрд долларов в год. С тех пор инвестиции частных компаний в Долину выросли до 30 млрд долларов, а госзаказ до 4,5 млрд долларов.

По данным Минэкономразвития РФ в 2009 году было заключено 1,5 млн государственных контрактов на общую сумму около 5 трлн руб. , из которых бюджетные ассигнования составили около 2 трлн руб. По крупным государственным контрактам, учитываемым в реестре Федерального казначейства, объем закупок за 11 месяцев 2009 г. составил 657 млрд руб.

Крупнейшие сектора – поставщики по госзаказам представлены на рис. 2. Из приведенных данных видно, что на высокотехнологичные наукоемкие направления приходится около четвертой части всех крупных закупок. Нет жестких инновационных требований к госзакупкам в таких традиционных секторах как строительство (включая жилищное) и транспорт.

В тоже время в большинстве высокоразвитых стран основная тенденция развития государственных закупок заключается именно в повышении их *инновационной активности на основе перехода к новому «качеству» закупок в рамках системы «sustainable procurement» (государственные закупки в целях устойчивого социально-экономического развития)*.

Среди европейских стран наиболее комплексные и масштабные задачи в области sustainable procurement поставлены в Великобритании. В рамках реализации специальной программы закупок «План действий Правительства в сфере государственных закупок для устойчивого развития», устанавливаются приоритеты закупочной политики, призванные обеспечить развитие инновационной функции системы общественных закупок в целях экономии электроэнергии, водопотребления, сокращения отходов, повышения эффективности использования невозобновляемых видов ресурсов. Так, при ежегодном объеме закупок в 150 млрд фунтов стерлингов к 2020 году правительство ставит задачу обеспечения только экономии электроэнергии на сумму около 1 млн фунтов стерлингов, водопотребления на 30 тыс. тонн ¹⁵.

Сектора - крупнейшие поставщики продукции по госзаказам

(млрд руб., данные Федерального казначейства на 01.12.2009)

Строительство		114,810
Дорожное строительство		104,522

¹⁵ «UK Government Sustainable Procurement Action Plan», HM Government, London, 2006.

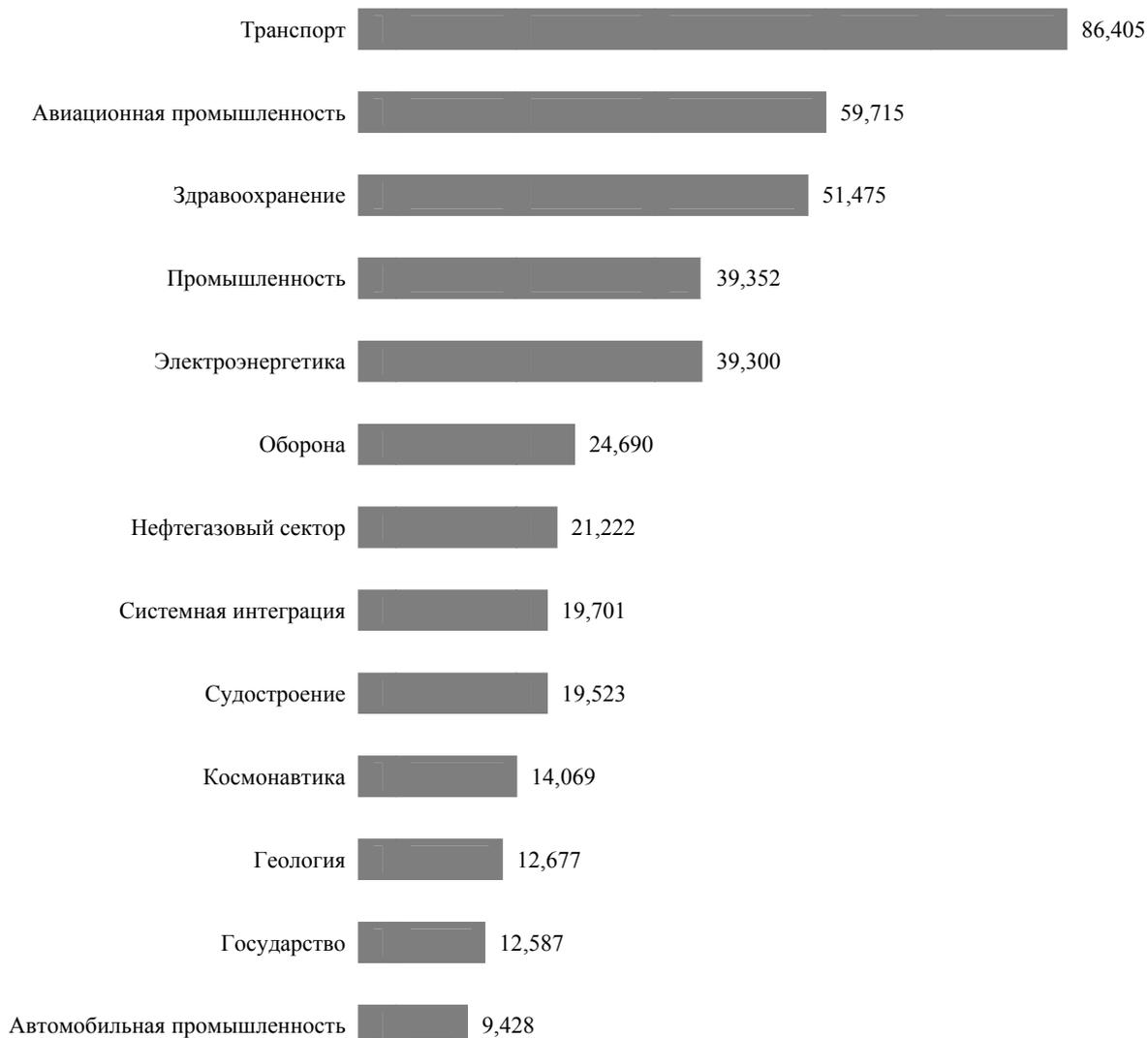


Рис. 2

Источник: О повышении эффективности использования средств, направляемых на инновационную деятельность. Материалы к заседанию Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям. Минэкономразвития, 2010.

Итак, для достижения инновационной активности государственных закупок на современном этапе, в первую очередь, требуется формирование институциональных условий для соблюдения государственными заказчиками трех базовых принципов (triple baseline): экономической, экологической и социальной полезности закупок в масштабах всего общества. Именно на соблюдении этих принципов возможен переход к новому качеству государственных закупок, обеспечивающий повышение эффективности системы закупок как инструмента реализации задач социально-экономического развития страны.

Институциональные основы развития инновационной функции государственных закупок

Повышение эффективности расходования средств федерального бюджета, направляемых на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд выступает в качестве основной цели разрабатываемой в настоящее время Концепции Федеральной контрактной системы (ФКС). Задача создания последней, как известно, была поставлена Президентом РФ в Послании о бюджетной политике на 2010-2012 годы.

В проекте Концепции, подготовленном Минэкономразвития РФ, отмечается, что «обоснование параметров государственных нужд не всегда отражает приоритеты социально-экономического развития», а «цены на продукцию, закупаемыми отдельными государственными заказчиками, могут существенно превышать средний уровень». В этой связи одной из основных задач разрабатываемой Концепции выступает регламентация процедуры прогнозирования и планирования закупок для увязки прогноза с последующей разработкой государственными заказчиками планов по обеспечению государственных нужд. В целом ФКС должна охватить весь цикл контрактации: планирование, размещение, реализацию, мониторинг, приемку результатов и контроль исполнения. Будут разработаны инструменты результативного прогнозирования и администрирования государственных заказов¹⁶.

Одним из элементов ФКС должна стать вариативная библиотека госконтрактов, содержащая различные типы документов, а также методологию их отбора в зависимости от предмета и условий контракта. Концепция ФКС предполагает изменение законодательного регулирования в

¹⁶ Концепция формирования федеральной контрактной системы в РФ; [http:// www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)

части закупки технически сложной и инновационной продукции, продукции с длинным циклом исполнения, заказов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР).

Следует отметить, что идея формирования ФКС вызывает неоднозначную реакцию со стороны Минфина РФ и Федеральной антимонопольной службы (ФАС). Финансовое ведомство считает, что осмысленного и полезного расходования бюджетных средств можно добиться на основе реализации уже упоминаемой Программы повышения эффективности бюджетных расходов, проект которой подготовил Минфин. В свою очередь в ФАС считают, что необходимо вносить изменения в закон о госзакупках, Бюджетный кодекс и ряд других законов без создания отдельной системы (ФКС) со специальной организационной структурой¹⁷.

По нашему мнению, в разработанной Концепции воедино связано формирование новой «контрактной методологии» экономических отношений между государством и субъектами рынка с комплексным подходом к регулированию и регламентации всех этапов закупочного процесса, что, несомненно, сделает систему более прозрачной и создаст дополнительные возможности для повышения эффективности реализации инновационных программ. Концепция в целом формирует предпосылки для перехода к *целостной контрактной системе*, когда государственный заказ и государственный контракт станут комплексными инструментами хозяйствования, сочетающими в себе программно-целевую, регулирующую и инновационную функцию.

В этой связи нам хотелось бы привести некоторые выдержки из статьи, опубликованной не так давно в журнале «Вопросы экономики». Проф. Я.Кузьминов и к.э.н. М.Юдкевич, анализируя основные направления исследований лауреата Нобелевской премии по экономике – 2009 О.Уильямсона, пишут: «...Уильямсон выделяет несколько параметров транзакции, критически важных для определения того, справится с реализацией транзакции рынок или нужны какие-то иные (дополнительные или

¹⁷ См.: Фантазия госструктур станет беднее // Газета. 2010..№ 49. С.14

комплементарные) механизмы. Безболезненное разрешение конфликтов и улаживание противоречий между участниками рыночной сделки на конкурентном рынке основано, в частности, на том, что если компромисс не будет найден, стороны всегда могут найти себе других партнеров по сделке. Если же стороны связаны отношениями взаимозависимости, то разрешение споров самими участниками контрактных отношений может оказаться проблематичным. Поэтому один из параметров, определяющих *выбор между институциональными альтернативами*, утверждает Уильямсон, - это *уровень специфичности активов*... Чем выше степень сложности транзакции и уровень специфичности задействованных активов, тем выше стимулы к переходу в единое управление... Теория Уильямсона показывает, что принятие решения об интеграции может быть обусловлено не только стремлением усилить рыночную власть, но и соображениями оптимизации структуры управления. Такая логика открывает дополнительные перспективы в теории регулирования».¹⁸

Хотя О.Уильямсон делает в основном акцент на институциональных взаимосвязях отдельной фирмы и рынка как альтернативных механизмах управления транзакциями, его выводы целиком относятся и к нашему объекту исследования. Действительно, государственный заказ можно представить как «специфический актив», обладание которым делает фирму (предприятие, организацию) более конкурентоспособной и устойчивой. За этот актив идет нешуточная конкурентная борьба. Система государственных закупок основывается на экономической деятельности государства как субъекта рынка, при этом оно, как заказчик, в контрактных отношениях с фирмами играет ведущую роль. Поэтому понятно стремление государства не только «усилить рыночную власть», но и «оптимизировать систему управления», сделать ее «единой».

С учетом вышесказанного мы считаем, что федеральная контрактная система - это не «отдельная система со специальным ведомством, которое будет контролировать ее работу» (как предлагает Минэкономразвития), а особый институт хозяйствования, обеспечивающий взаимодействие рынка и

¹⁸ Кузьминов Я., Юдкевич М. За пределами рынка: институты управления транзакциями в сложном мире (Нобелевская премия по экономике 2009 года – Оливер Уильямсон и Элинор Остром) // Вопросы экономики. 2010. № 1. С.85-86.

государства, развитие инструментов экономического регулирования макроэкономических процессов для формирования основ инновационной модели экономики.

Именно государственная контрактная система может стать действенным инструментом концентрации материальных, трудовых ресурсов и научного, промышленного потенциала страны для осуществления научно-технических, инновационных, социально-экономических программ в рамках эффективного взаимодействия государства и рынка.

Статья опубликована в журнале «**Вопросы экономики**», № 6, 2010.