

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ НАУКИ

Научно-практический журнал



ФИНАНСОВЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- Теория и практика управления
- Стратегический менеджмент
- Государственное и муниципальное управление
- Инновационный менеджмент
- Управление персоналом
- Управление проектами
- Международный опыт



УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ НАУКИ

Научно-практический журнал

Издание зарегистрировано
в Федеральной службе по надзору
в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций.

Свидетельство о регистрации:
ПИ № ФС77-67074
от 15 сентября 2016 г.

Периодичность издания – 4 номера в год

Учредитель: ФГБОУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»

Журнал ориентирован на научное обсуждение
актуальных проблем в сфере
экономики и управления

Журнал входит в перечень периодических
научных изданий, рекомендуемых ВАК
для публикации основных результатов
диссертаций на соискание ученых степеней
кандидата и доктора наук

Журнал входит в базу
Russian Science Citation Index
на платформе Web of Science

Журнал включен в систему Российского индекса
научного цитирования (РИНЦ)

Журнал распространяется по подписке.
Подписной индекс 44108 в объединенном
каталоге «Пресса России»

The periodical is registered
in the Federal Service for Supervision
of Communications,
Information Technology, and Mass Media.

Certificate of registration:
PI № ФС77-67074
of 15, September, 2016

Publication frequency – 4 issues per year

Founder: FSEBI "Financial University under
the Government of the Russian Federation"

The Journal is oriented towards scientific
discussion of present-day topics in the sphere
of Economics and Management

The Journal is included in the list
of academic periodicals recommended
by the Higher Attestation Commission
for publishing the main findings
of PhD and ScD dissertations

The Journal is included in the database
Russian Science Citation Index
on the platform Web of Science

The Journal is included into the Russian Science
Citation Index (RSCI)

The Journal is distributed by subscription.
Subscription index: 44108 in the consolidated
catalogue "The Press of Russia"

UPRAVLENCHESKIE NAUKI

[MANAGEMENT SCIENCES]

Scientific and Practical Journal



**Журнал
«Управленческие
науки»**

Главный редактор:
Н.М. Абдикеев

Заведующий Редакцией
научных журналов:
В.А. Шадрин

Выпускающий редактор:
С.И. Гализра

Корректор:
С.Ф. Михайлова

Переводчик:
Г.В. Третьякова

Верстка:
С.М. Ветров

Адрес редакции:
125993, ГСП-3, Москва,
Ленинградский пр-т, 53,
комн. 5.9

Телефон: (499) 943-94-59.
E-mail: upnauki@mail.ru

Отдел подписки:
тел./факс: (499) 943-94-31,
e-mail: NAPuntus@fa.ru

Подписано в печать
06.10.2017
Формат 60 × 84 1/8
Объем 13,5 п. л.
Заказ № 957

Отпечатано
в Отделе полиграфии
Финансового университета
(Ленинградский пр-т, 51)

© Финансовый университет,
2017

Мнение редакции
и членов редколлегии
может не совпадать
с точкой зрения авторов
публикаций. Письменное
согласие редакции при
перепечатке материалов
издания, а также ссылки
при цитировании на журнал
«Управленческие науки»
обязательны.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

Абдикеев Н.М., Тепляков А.Ю.

Промышленная политика и «новая нормальность» 6

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Виссарионов А.Б., Гумеров Р.Р.

Об использовании предельных (пороговых) значений индикаторов
экономической безопасности Российской Федерации 12

Богачев Ю.С.

Технологичная структура обрабатывающей промышленности –
фактор устойчивого развития экономики России 21

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

*Ушвицкий Л.И., Гурьянов В.М., Куницына Н.Н., Зенченко С.В., Золотова Е.А.,
Борозенец В.Н.*

Северо-Кавказский федеральный округ: состояние и стратегические
ориентиры развития 30

ИННОВАЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Трачук А.В., Линдер Н.В.

Инновации и производительность: эмпирическое исследование факторов,
препятствующих росту методом продольного анализа 43

Сироткина Н.Г.

Реализация инновационного потенциала
государственных закупок в России 59

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ

Губарев Р.В., Дзюба Е.И., Файзуллин Ф.С.

Премирование топ-менеджеров российских
государственных компаний «по результатам» 68

Артамонов А.С.

Совершенствование системы оплаты труда
линейных работников розничного банка 81

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ

Ильдеменов С.В., Кутлахметов Р.И.

Использование проектного управления для создания нового
продукта/услуги с максимизированной потребительской ценностью 89

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Морева Е.Л.

Индексы международной конкурентоспособности
и структурные реформы Японии 100

КОНГРЕССЫ, КОНФЕРЕНЦИИ, СЕМИНАРЫ

Ядгаров Я.С., Сидоров В.А., Соболев Э.В.

Феномен рыночного хозяйства в контексте управленческих аспектов 106

УДК 338.242

Реализация инновационного потенциала государственных закупок в России

СИРОТКИНА НАДЕЖДА ГЕННАДЬЕВНА, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Нижний Новгород, Россия
nsirotkina@hse.ru

Аннотация. Использование государственных закупок для активизации инновационной деятельности — широко распространенная в развитых странах практика, однако в России инновационные государственные закупки пока не носят системного характера, что актуализирует тему исследования. В статье осуществлена систематизация механизмов стимулирования инновационной активности в отечественной системе государственных закупок. Анализ практики использования указанных механизмов позволил выявить большое количество барьеров, не позволяющих использовать возможности государственного заказа при формировании спроса на инновационную продукцию. К таким барьерам относятся жесткие антимонопольные и антикоррупционные нормы, препятствующие использованию гибких спецификаций и нестоимостных критериев оценки заявок, ограниченное использование критерия «стоимость жизненного цикла», а также отсутствие в отечественной системе государственных закупок механизмов долгосрочного планирования потребности в инновационной продукции. Результатом исследования является вывод о необходимости перехода от фрагментарных мер поддержки инноваций к разработке стратегии стимулирования спроса на инновации, причем не только в системе закупок для государственных нужд, но и в сфере закупок компаний с государственным участием и инфраструктурных монополий.
Ключевые слова: государственные закупки; конкурс; инновационная политика; спрос на инновации; импортозамещение.

Innovative Potential Implementation of Public Procurement in Russia

NADEZHDA G. SIROTKINA, PhD (Economics), Associate Professor of Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics, Nizhny Novgorod, Russia
nsirotkina@hse.ru

Abstract. Public procurement is widely used for encouraging the innovative activity in developed countries, meanwhile in Russia innovative procurement is not used systematically which updates the urgency of the research. The systematization of innovative activity stimulation mechanisms in the domestic system of public procurements is performed in the article. The analysis of these mechanisms' practice of using allowed revealing a large number of the barriers which do not allow using the possibilities of the state order in forming the demand for innovative products. Such barriers are the drastic antimonopoly and anti-corruption norms interfering to use the flexible specifications and qualitative criteria for applications evaluation, the limited usage of "life-cycle cost" criterion, and also the absence of need's long-term planning in the domestic public procurement system for innovative production. The result of the research is a conclusion about the need of transition from fragmentary measures of innovations support to strategy development of encouraging the demand for innovations, and not only in system of public procurements, but also in the sphere of the companies purchases with the state participation and infrastructure monopolies.

Keywords: public procurement; tender; innovation policy; demand for innovation; import substitution.

Государственный заказ является важным фактором экономического роста и действенным рычагом регулирования экономики. В условиях нестабильной экономической ситуации в России инновационная деятельность может стать одним из ключевых факторов устойчивого развития, что актуализирует задачу использования государственного заказа как инструмента стимулирования инноваций.

Формируемый государством спрос на инновации в значительной степени задает ориентиры и темп инновационного развития страны, поэтому практика использования государственного заказа для активизации инвестиционной деятельности широко распространена в развитых странах. Так, в США государственный заказ был «основной движущей силой в развитии таких новшеств, как большие пассажирские самолеты, полупроводники и Интернет» [1, с. 625]. Во Франции государственные закупки обеспечили развитие атомной энергетики и технологий строительства высокоскоростных железных дорог. При этом потенциал государственного заказа для развития инноваций может быть реализован не только путем поддержки приоритетных отраслей, но и в сфере традиционных закупок. В Германии действует Соглашение о закупках инновационной продукции, в соответствии с которым шесть федеральных министерств (Министерства внутренних дел, экономики, обороны, транспорта, экологии и Министерство образования и научных исследований) осуществляют закупки товаров и услуг инновационного характера в традиционных для публичного сектора сферах. Указанные выше министерства обязаны публиковать долгосрочные планы закупок инновационной продукции, что позволяет бизнесу оценивать потенциальный спрос на инновации [2, с. 35].

Государственные закупки могут оказывать косвенное воздействие на инновационную активность бизнеса, увеличивая рынок, облегчая принятие новых стандартов или изменяя структуру рынка таким образом, чтобы он в большей мере способствовал скорейшему внедрению инноваций. Внедрение новой технологии государственным сектором стимулирует частный спрос, так как действия государственного сектора увеличивают ценность данной технологии и повышают интерес к ней [1, с. 626].

Значимость государственного сектора в стимулировании инновационных процессов в эконо-

мике подтверждается исследованием, результаты которого представлены на *рис. 1*. Итоги опроса коммерческих организаций демонстрируют, что примерно две трети опрошенных считают государственный сектор «очень важным источником инноваций». Таким образом, по оценке бизнеса, государственный сектор в большей степени влияет на инновационную активность, чем, например, покупатели частного сектора, поставщики и конкуренты.

Для описания технологии стимулирования инноваций в системе государственного заказа в вышеназванном исследовании используется термин «инновационный прокьюремент» (Public Procurement for Innovation, PPI). Инновационный прокьюремент предполагает, что «публичная сторона осуществляет заказ на выполнение определенных задач в разумный временной период. При этом первоочередной задачей инновационного прокьюремента является не создание нового продукта, а решение задач по удовлетворению потребностей населения или решения социальных проблем» [3, с. 6].

В российской научной литературе широко используется предложенное И.И. Смотрицкой понятие «инновационная функция государственных закупок». Данная функция заключается «в формировании экономических предпосылок для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг)» [4, с. 5].

Государственный заказ как инструмент инновационной политики может иметь регулярный и стратегический характер. Регулярный прокьюремент (Regulare Public Procurement) — это закупки публичным сектором уже созданной инновационной продукции, производство которой не требует исследовательской стадии. Регулярный прокьюремент осуществляется путем установления в тендерной документации требований к продукции и ориентированных на инновации критериев выбора победителя. Стратегический прокьюремент (Strategic Public Procurement) предполагает приобретение товаров или услуг, которые должны быть созданы на основе новых технологий для решения задач публичной сферы (например, в сфере транспорта, здравоохранения и т.д.) [2, с. 35].

В исследовании Ч. Эдквиста (С. Edquist) и Д. Забала-Итуриагагоития (J. Zabala-Iturriagoitia) государственные закупки инноваций система-

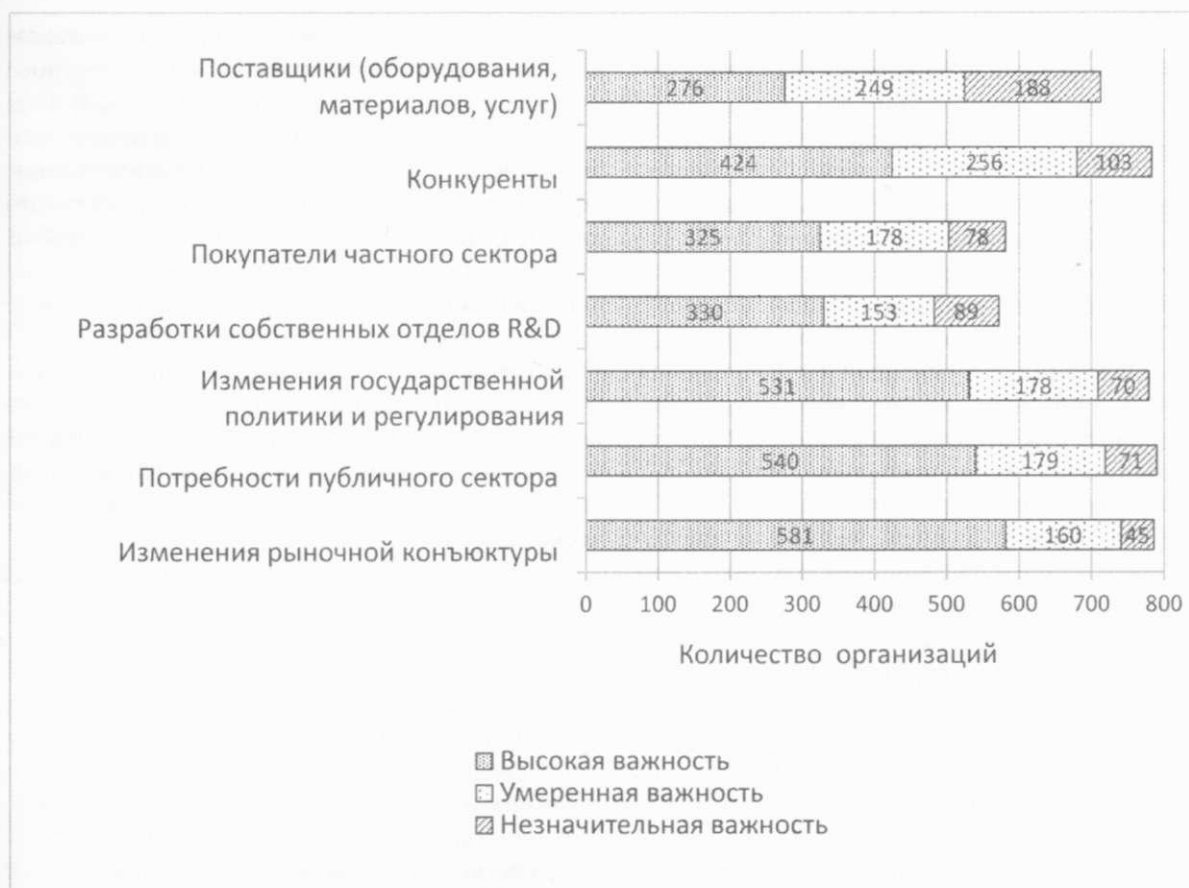


Рис. 1. Основные источники инноваций [3, с. 47]

тизированы следующим образом: первая классификация предполагает выделение двух видов инновационных закупок — прямых (Direct PPI) и катализирующих (Catalytic PPI) [5, с. 1758]. Прямые государственные закупки инноваций предполагают, что закупающая организация является конечным потребителем, т.е. создает спрос на инновацию. При этом результат закупки (инновационный товар или технология) может быть использован другими потребителями. Катализирующие государственные закупки инноваций создают условия, когда закупающая организация становится «катализатором» инновации, не являясь при этом конечным потребителем результатов инновационной деятельности.

Вторая классификация инновационных государственных закупок предполагает выделение трех видов закупок в зависимости от характеристики закупаемого товара, работы или услуги: закупки на докоммерческой стадии (Pre-commercial procurement), адаптивные закупки (Adaptive

procurement) и закупки развития (Developmental procurement).

При осуществлении закупок на докоммерческой стадии исследования и инновационные решения приобретаются до того, когда они могут быть коммерциализованы.

Адаптивные закупки — это закупки товаров, работ или услуг, которые являются новыми и инновационными только для определенной страны или региона. То есть инновации используются для целей адаптации продуктов или технологий к национальным или региональным условиям.

Закупки развития предполагают, что результатом закупочного процесса является создание принципиально новых товаров, работ, услуг.

Требования об инновационных закупках в системе государственного заказа закреплены в законодательстве большинства развитых стран, включая, например, директивы Европейского союза и законодательство о федеральной контрактной системе США.

В Российской Федерации задача стимулирования инновационной активности в сфере государственного заказа закреплена на законодательном уровне в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 29.07.2017) (далее — Закон № 44-ФЗ). Законом декларирован принцип стимулирования инноваций, в соответствии с которым «заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции» (ст. 10).

Анализ российского законодательства в сфере закупок позволяет выделить следующие инструменты реализации инновационной политики в системе государственных закупок:

- установление требований к закупаемым товарам, работам, услугам с учетом их инновационных характеристик;
- использование способов закупок, ориентированных на закупку инновационных товаров, работ, услуг (например, конкурса с ограниченным участием или двухэтапного конкурса);
- использование методов оценки заявок, позволяющих обеспечить преимущество инновационным товарам, работам, услугам (например, оценка методом жизненного цикла);
- информирование о потребности в инновационной продукции (например, путем публикации планов закупок инновационной продукции).

Анализ каждого из вышеназванных механизмов позволит систематизировать возможности и ограничения инновационных закупок.

Установление требований к закупаемым товарам, работам, услугам с учетом их инновационного характера. Закупка продукции, в том числе инновационной, осуществляется путем включения в документацию требований к объекту закупки, путем указания характеристик закупаемых товаров, работ, услуг с учетом их инновационного характера. Однако в случае установления требований к инновационной продукции в виде конкретных характеристик заказчик упускает возможность получить широкий спектр возможных решений поставленной им задачи, поскольку конкретные характеристики «отсекают» любые альтернативные варианты. К тому же попытки заказчика жестко прописать характеристики закупаемой продукции

могут быть расценены контролирующим органом как «заточивание» требований под конкретного производителя или поставщика [6, с. 484]. Еще одной специфической особенностью подготовки технического задания является сложность определения требований к конечному результату (это касается, прежде всего, закупок научно-исследовательских инновационных разработок). Достаточно часто в подобных случаях техническое задание готовит «под себя» будущий участник закупки по договоренности с закупающей организацией. Отметим, что подобные действия заказчиков не всегда обусловлены коррупционными мотивами, чаще всего заказчик просто не располагает необходимой квалификацией для разработки технического задания.

Жесткие антикоррупционные и антимонопольные требования также ограничивают возможности заказчика при закупке инновационной продукции. Так, установление требований, направленных на стимулирование инноваций, может трактоваться со стороны надзорных органов как ограничение конкуренции; осуществление закупки на цене, превышающей среднерыночную цену, может рассматриваться как коррупционная практика; взаимодействие между заказчиками и участниками закупок, предлагающими инновационные решения и продукцию, может рассматриваться как сговор.

Таким образом, уникальность предмета закупки, определяемая его нестандартными свойствами и характеристиками, создает сложности при подготовке технического задания в составе документации о закупке.

Использование способов закупок, ориентированных на закупку инновационных товаров, работ, услуг. Законом № 44-ФЗ предусмотрены способы закупки, позволяющие приобретать товары, работы и услуги инновационного характера: конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс.

Конкурс с ограниченным участием проводится, если поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг в силу их технической и технологической сложности, инновационного или высокотехнологического характера способны осуществить только участники закупок, имеющие необходимый уровень квалификации, а также при выполнении работ по сохранению объектов культурного наследия, реставрации музейных предметов и т.д. Особенностью конкурса с ограниченным участием

является наличие процедуры предквалификации, позволяющей предъявить к участникам закупки дополнительные требования, такие как достаточный опыт исполнения аналогичных контрактов, наличие недвижимого имущества, оборудования, технических средств, необходимых для надлежащего и своевременного исполнения контракта. Предквалификация позволяет существенно снизить риски демпинга и недобросовестного поведения участников.

Законодательством установлен перечень товаров, работ, услуг, при закупке которых государственный заказчик вправе проводить конкурс с ограниченным участием¹. Наличие закрытого перечня продукции инновационного, высокотехнологического или специализированного характера существенно ограничивает возможности использования указанного способа закупок. Полагаем, что целесообразно в законодательстве о государственных закупках дать определение инновационной продукции и критерии отнесения товаров, работ, услуг к категории инновационных, что позволит шире использовать конкурсы с ограниченным участием, а также учитывать региональную и отраслевую специфику при принятии решений о выборе способа закупки.

Аналогичный подход в отношении инновационной продукции целесообразно распространить на сферу закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в ред. от 07.06.2017) (далее — Закон № 223-ФЗ). Действие Закона № 223-ФЗ распространяется на закупки государственных корпораций, предприятий и акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в государственной (муниципальной) собственности, а также субъектов естественных монополий. Представляется, что критерии отнесения товаров, работ, услуг к ин-

новационным должны быть едиными как и для вышеуказанного закона, так и Закона № 44-ФЗ.

Двухэтапный конкурс используется при заключении контрактов на проведение научных исследований, проектных работ, экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции, энергосервисного контракта и других работ в случае, если заказчику необходимо уточнить характеристики объекта закупки. Двухэтапный конкурс — единственный способ закупки в рамках Закона № 44-ФЗ, предполагающий проведение переговоров между заказчиком и участниками закупки, однако в силу его трудоемкости и процедурной сложности этот способ закупки используется достаточно редко.

Достаточно жесткие законодательные ограничения в отношении выбора способа закупок приводят к тому, что доля конкурсов в общем объеме закупок относительно невелика. Так, по итогам 9 мес. 2016 г. доля конкурсов от общего количества размещенных на официальном сайте извещений в стоимостном выражении составила 13%, доля конкурсов с ограниченным участием — 3%, тогда как доля аукционов — 63%². Распределение закупочных процедур по способам закупки представлено на рис. 2.

Использование методов оценки заявок, позволяющих обеспечить преимущество инновационным товарам, работам, услугам. Все конкурсные процедуры, включая рассмотренные выше, предполагают проведение оценки конкурсных заявок по комплексу критериев, одним из которых является критерий «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки»³, при этом законодательно ограничивается максимальное суммарное значение для нестоимостных критериев оценки. Для товаров этот показатель устанавливается в размере 30%, для работ — 40%, для отдельных видов товаров,

¹ Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям: постановление Правительства Российской Федерации от 04.02.2015 № 99 (в ред. от 04.08.2017).

² Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за I–III кварталы 2016 года. <http://www.fko.msk.ru/upload/iblock/65a/Мониторинг%209м%202016.pdf> (дата обращения: 23.01.2017).

³ Об утверждении Порядка оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2015 № 1085 (в ред. от 14.11.2016).

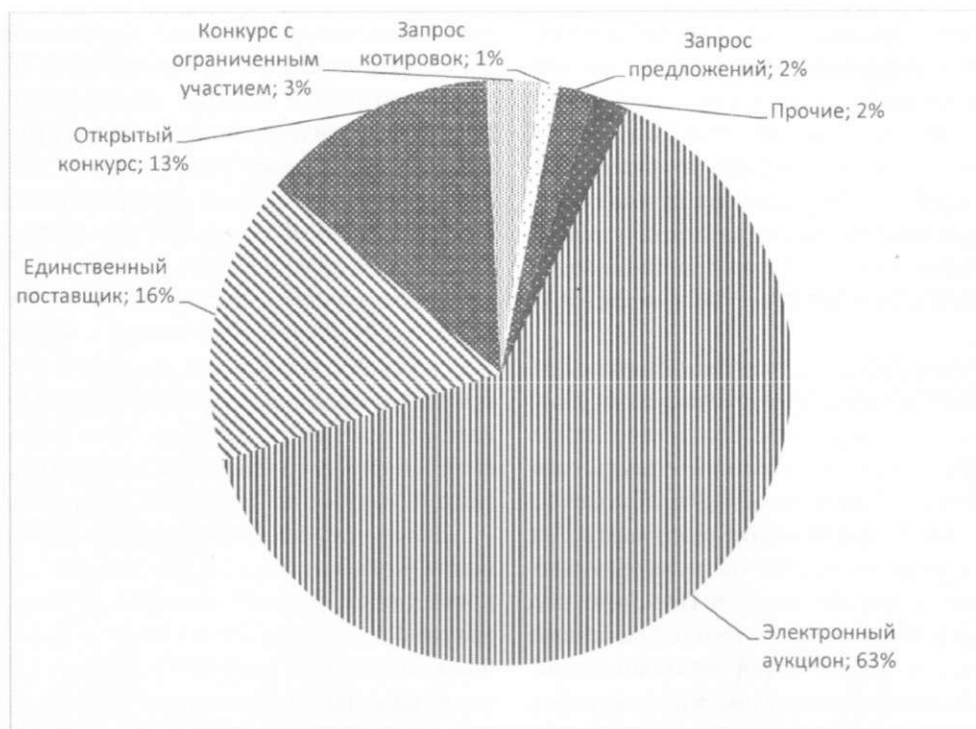


Рис. 2. Распределение закупочных процедур по способам закупки в стоимостном выражении за I–III кварталы 2016 г.

работ, услуг — 60% и выше⁴. По сути, документом, установившим данные показатели, ограничивается использование таких критериев оценки заявок, как качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки и квалификация участников закупки, что, безусловно, снижает риск коррупционных действий заказчика и повышает прозрачность выбора победителя конкурса. Однако указанные ограничения могут оказать негативное влияние при закупке инновационной продукции.

Проблема, когда заказчик при проведении конкурсов ограничен в возможности использования нестоимостных критериев оценки, в некоторой степени может быть решена путем использования критерия «стоимость жизненного цикла», который позволяет учитывать не экономию при закупке, а эффективность использования объекта закупки в течение его жизненного цикла. Такой критерий предусмотрен действующим законодательством, но сфера ее применения ограничена закрытым

⁴ Об утверждении Порядка оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085 (в ред. от 14.11.2016).

перечнем возможных случаев использования этого критерия⁵.

Отметим, что Закон № 223-ФЗ, регламентирующий закупки компаний с государственным участием и естественных монополий, не содержит жестких ограничений по использованию методов оценки заявок, и, учитывая масштабы закупок, составляющие примерно 30% валового внутреннего продукта, может стать мощным механизмом создания спроса на инновационную продукцию.

Информирование о потребности в инновационной продукции. Как производство, так и использование инновационных решений и продукции требуют долгосрочного планирования, что актуализирует задачу информационного взаимодействия заказчиков и участников закупок. Отметим, что в Законе № 44-ФЗ отсутствуют специальные нормы, позволяющие информировать потенциальных участников закупок о потребностях в инновационной продукции, однако механизмы информационного взаимодействия заказчиков и поставщиков

⁵ Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла: постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1087 (в ред. от 29.12.2015).

инноваций детально прописаны Законом № 223-ФЗ, регулирующим сферу закупок компаний с государственным участием и естественных монополий. Законом № 223-ФЗ предусмотрено требование к заказчикам об установлении годового объема закупок инновационной продукции, составлении годового отчета и плана закупок инновационной продукции на период от 5 до 7 лет. Кроме того, заказчики обязаны разрабатывать перечни товаров, работ, услуг, удовлетворяющих критериям отнесения к инновационной продукции и положения о порядке и правилах внедрения товаров, работ, услуг, в соответствии с вышеуказанными критериями.

Способом информационного взаимодействия заказчиков и участников закупок, позволяющим раскрыть информацию о существующих инновационных разработках, может стать реестр инновационной продукции. На сегодняшний день подобный реестр представлен на площадке системы поддержки инновационного процесса StartBase. Стать участником реестра может любая российская инновационная компания или индивидуальный предприниматель, подавшие заявку на включение в указанный реестр своей продукции. Представляется целесообразным использовать возможности реестра для информирования участников рынка о потребностях государственного сектора в инновационной продукции, что позволит бизнесу осуществлять долгосрочное планирование своей инновационной деятельности с учетом обозначенных публичной стороной ориентиров.

Можно ожидать, что толчок для внедрения инноваций в России даст реализуемая с 2014 г. политика импортозамещения. В современной экономике используется широкий спектр инструментов импортозамещения, включающий тарифные методы, квотирование (ограничение количества товара, которое может быть импортировано в страну). Однако важнейшее место занимают нетарифные меры ограничения импорта, в частности ограничения импортной продукции в системе государственного заказа и секторе корпоративных закупок [7, с. 25].

Ограничения на государственные закупки товаров иностранного происхождения введены в оборонной отрасли, машиностроении, легкой промышленности, здравоохранении и сфере разработки программного обеспечения. Всего под ограничения попало 420 видов иностранной про-

дукции. Часть из них не допускается приобретать для государственных нужд при наличии аналогов, произведенных в России, а также в странах — членах Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Например, такой запрет действует в рамках оборонного заказа и при закупке товаров легкой промышленности. При государственных закупках некоторых видов лекарств и медицинских изделий запрет действует только при наличии двух аналогов, произведенных в странах — участниках ЕАЭС. Ряд товаров, например продукты питания, получают 15%-ное преимущество на торгах.

В целом можно ожидать, что введение ограничительных мер в системе государственного заказа в сочетании с активной промышленной политикой будет способствовать реализации инновационного потенциала российской экономики.

Таким образом, можно сделать вывод о наличии в российском законодательстве о государственных закупках норм, позволяющих учитывать инновационные приоритеты на всех этапах закупочного процесса, при этом необходимо отметить ограничения, сдерживающие применение указанных норм. Возможности и ограничения инновационной политики в системе государственных закупок систематизированы в *таблице*.

К числу факторов, препятствующих развитию инновационных закупок, можно отнести и субъективный фактор: очевидно, что в случае инновационных закупок вероятность ошибок возрастает. Иначе говоря, стимулирование инноваций предполагает больший риск для представителя покупающей организации, чем обычные закупки. Таким образом, желание государственных заказчиков минимизировать риски становится серьезным ограничением на пути организации инновационных закупок. Характерно, что зарубежные исследователи выделяют низкое качество управления рисками как один из барьеров для инноваций в системе государственного заказа наряду с низкой квалификацией заказчиков, отсутствием «гибкости» в спецификациях и ограниченным спросом на инновации [8, с. 635].

Сказанное позволяет выделить факторы, оказывающие негативное влияние на инновационный потенциал государственных закупок:

- антикоррупционные и антимонопольные требования законодательства, ограничивающие возможности заказчика при подготовке технического задания;

Возможности и ограничения инновационной политики в системе государственных закупок

Этап закупочного процесса	Возможности	Ограничения
Планирование закупок	Информирование о потребности в инновационной продукции путем публикации планов закупок инновационной продукции	Формирование планов закупок инновационной продукции обязательно для ограниченного перечня заказчиков
Выбор способа закупки	Использование способов закупки: конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс	Законодательство ограничивает возможности заказчика по выбору способа закупки. Конкурс – самая трудоемкая и сложная процедура
Подготовка документации о закупке (технической спецификации)	Включение в технические спецификации требований к материалам, технологиям, упаковке с учетом инновационных характеристик. Возможности импортозамещения	Требования к характеристикам закупаемой продукции могут противоречить законодательству о защите конкуренции. Недостаток специальных знаний у сотрудников закупающих организаций
Процедура оценки заявок и выбора победителя	Использование при оценке критериев, позволяющих учитывать инновационные характеристики продукции. Применение критерия «стоимость жизненного цикла»	Законодательное ограничение значимости нестоимостных критериев. Ограниченный перечень случаев использования критерия «стоимость жизненного цикла»

- преимущественное применение способов закупки и методов оценки заявок, не позволяющих предоставлять особые условия товарам, работам, услугам с инновационными характеристиками;

- отсутствие у бизнеса информации о потребности государственных заказчиков в инновационной продукции в долгосрочной перспективе;
- неверные приоритеты и низкая квалификация государственных заказчиков, что не позволяет фокусироваться на закупках инновационной продукции.

Учитывая большое количество ограничений и отсутствие системности в применении норм, направленных на закупку инновационной продукции, очевидна необходимость разработки стра-

тегии стимулирования спроса на инновации как в сфере государственных закупок, так и в сфере закупок компаний с государственным участием и инфраструктурных монополий. Зарубежная практика содержит немало примеров реализации стратегий развития инноваций, например политика поддержки инновационно-ориентированного предложения (Supply Side Innovation Policy, SSIP) и политика поддержки спроса на инновации (Demand-driven Innovation Policy, DDIP), реализуемые в Европейском союзе [9, с. 4]. Разработка стратегии стимулирования спроса на инновации в российской системе государственных закупок обеспечит системный подход и снимет ограничения, связанные с нормами антикоррупционного, антимонопольного и бюджетного законодательства.

Литература

1. Руководство по закупкам: учеб. пособие / под ред. Н. Дмитри, Г. Пига, Дж. Спасьоло; пер. с англ. М.М. Форже, Е.В. Хилинский под ред. И.В. Кузнецовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 695 с.
2. Demand-side Innovation Policies, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098886-en> (дата обращения: 17.01.2017).
3. Edquist C., Vonortas N., Zabala-Iturriagoitia J., Edler J. Public Procurement for Innovation. Published by Edward Elgar Publishing Limited, 2015, 190 p.

4. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Государственные закупки и формирование инновационной экономики. URL: http://www.issras.ru/papers/Smotrickaya_Chernih_2010.pdf (дата обращения: 17.01.2017).
5. Edquist C., Zabala-Iturriagoitia J. Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 2012, no. 41, pp. 1757–1769.
6. Сироткина Н.Г. Государственный заказ как инструмент инновационного развития экономики // Шумпетеровские чтения. Schumpeterian Reading: материалы 1-й Международной научно-практической конференции / отв. ред. Н. Подбельский. Пермь: Пермский государственный технический университет, 2011. С. 483–485.
7. Шувалов С.С. Государственные закупки как механизм стимулирования модернизации российской экономики. М.: Институт экономики РАН, 2015. 50 с.
8. Uyarra E., Edler J., Garcia-Estevez J., Georghiou L., Yeowa J. Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, 2014, October, vol. 34, iss. 10, pp. 31–645.
9. Зарубежные практики стимулирования спроса на инновации в рамках государственных закупок и закупок в компаниях с государственным участием // Проект «Развитие механизмов стимулирования спроса на инновации в рамках закупок в компаниях с государственным участием» («Инновационные закупки»). М.: РБК, 2015. 70 с.

References

1. *Rukovodstvo po zakupkam: ucheb.posobie / pod red. N. Dmitri, G. Piga, Dzh. Spas'olo; per. s angl. M.M. Forzhe, E.V. Hilinskij pod red. I.V. Kuznecovoj; Nac. issled. un-t «Vysshaya shkola ehkonomiki» [Handbook of procurement. Edited by N. Dmitri, G. Piga, G. Spagnolo; translated by M.M. Forzhe, E.V. Hilinski, editor I.V. Kuznetsova, National Research University Higher School of Economics]. Moscow, Izd. Dom Vysshej shkoly ehkonomiki — Publishing House of Higher School of Economics, 2013, 695 p. (in Russian).*
2. Demand-side Innovation Policies, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098886-en> (accessed: 17.01.2017).
3. Edquist C., Vonortas N., Zabala-Iturriagoitia J., Edler J. *Public Procurement for Innovation*. Published by Edward Elgar Publishing Limited, 2015, 190 p. (in English).
4. Smotritskaya I.I., Chernih S.I. *Gosudarstvennye zakupki i formirovanie innovacionnoj ehkonomiki* [Government procurement and formation of the innovative economy]. URL: http://www.issras.ru/papers/Smotrickaya_Chernih_2010.pdf (accessed: 17.01.2017) (in Russian).
5. Edquist C., Zabala-Iturriagoitia J. Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 2012, no. 41, pp. 1757–1769.
6. Sirotkina N.G. *Gosudarstvennyj zakaz kak instrument innovacionnogo razvitiya ehkonomiki* [Government procurement as an instrument of the economy innovative development]. *SHumpeterovskie chteniya: materialy 1-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii / отв. ред. Н. Подбельский* [Schumpeterian Readings: Proceedings of the 1-st International scientific conference. Edited by N. Podbel'skij]. Perm, Perm National Research Polytechnic University, 2011, pp. 483–485 (in Russian).
7. Shuvalov S.S. *Gosudarstvennye zakupki kak mekhanizm stimulirovaniya modernizacii rossijskoj ehkonomiki* [Government procurement as a mechanism of encouraging the Russian economy modernization]. Moscow, Institut ehkonomiki RAN — The Institute of economics of the Russian academy of sciences, 2015, 50 p. (in Russian).
8. Uyarra E., Edler J., Garcia-Estevez J., Georghiou L., Yeowa J. Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, 2014, October, vol. 34, iss. 10, pp. 31–645.
9. *Zarubezhnye praktiki stimulirovaniya sprosa na innovacii v ramkah gosudarstvennyh zakupok i zakupok v kompaniyah s gosudarstvennym uchastiem // Proekt «Razvitie mekhanizmov stimulirovaniya sprosa na innovacii v ramkah zakupok v kompaniyah s gosudarstvennym uchastiem» («Innovacionnye zakupki»)* [Foreign practice of encouraging the demand for innovations in the government procurement and purchases in the companies with the state participation. The project “The Development of Mechanisms of Encouraging the Demand for Purchases Innovations in the Companies with the State Participation” (“Innovative procurement”)]. Moscow, RBC — RBC, 2015, 70 p. (in Russian).