

Конкурсные торги как необходимый механизм поддержки интеграционных процессов в науке между Россией и странами Европейского союза

В последнее время во многих странах мира конкурсные торги стали одним из самых распространенных и эффективных механизмов поддержки по выполнению работ (в том числе и НИОКР) и оказанию услуг. Наряду с этим, усиление тенденций глобализации мировой экономики, с одной стороны, открывает для зарубежных поставщиков новые возможности доступа к национальным рынкам государственных закупок, с другой — способствует становлению международного законодательства в этой области, придавая тем самым также дополнительный импульс научно-технической интеграции России и Европейского союза.

Ключевые слова: конкурсные торги, государственные закупки, Федеральная контрактная система, научно-техническая интеграция.

Сегодня во многих развитых и новых индустриальных странах мира конкурсные торги стали неотъемлемым механизмом поддержки размещения заказов на выполнение подрядных работ и оказания услуг. Данный механизм практикуется как международными некоммерческими организациями, так и на государственном уровне.

В качестве международных некоммерческих организаций выступают такие финансовые институты, как Всемирный банк (World Bank Group), включающий в себя структуры Международного банка реконструкции и развития (International Bank for Reconstruction and Development) и Международной ассоциации развития (International Development Association); Европейский банк реконструкции и развития (European Bank for Reconstruction and Development); Азиатский банк реконструкции и развития (Asian Bank for Reconstruction and Development); а также иные различные фонды и организации.

Данные организации за счет своей коммерческой деятельности, а также взносов участников способствуют подъему и дальнейшему развитию конкретных отраслей экономики разных стран мира путем поддержки крупных международных проектов.

В России наибольшей популярностью пользуются Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития (далее — ЕБРР). Широко применяются их правила процедуры закупок товаров и формирования контрактов при выполнении подрядных работ и услуг. Так, например, ежегодно Всемирный банк вы-



Е. И. Игнатущенко,
аспирант, кафедра экономики ЕС,
Европейский учебный институт
при МГИМО (У) МИД России, г. Москва
e-mail: ignatuschenko-ei@mon.gov.ru,
ignalenaigorevna@gmail.com

деляет около \$20–25 млрд на различные проекты по всему миру и заключает порядка 40 тыс. контрактов с коммерческими структурами. На долю ЕБРР объем финансовых обязательств банка в России составляет порядка 38% от всех его финансовых обязательств [6].

Для получения финансирования под определенные виды работ и услуг данными финансовыми институтами совместно с правительством страны-заемщика средств осуществляется предварительная работа по определению степени приоритетности потенциального проекта для обеих сторон, анализа его целей, основных задач и технико-экономического обоснования. В случае принятия положительного решения относительно финансирования потенциального проекта, и здесь тоже составляется общий план закупок необходимых ресурсов (кадровых, материальных, программных продуктов и др.) по всему проекту. Далее проводятся торги, в которых выбирается тот исполнитель, который гарантирует выполнение необходимых работ и услуг наиболее эффективным и экономичным способом.

Как показывает международная практика проведения конкурсных торгов, использование конкурсных механизмов приводит к экономии около 25% запланированных средств, а также снижает коррупцию [4]. Помимо этого, научно-технический прогресс, а также усиление конкурентной борьбы на внутреннем и внешнем рынках (особенно на рынках наукоемкой продукции), способствуют модернизации существующих механизмов и способов реализации продукции.

На фоне глобализации мировой экономики национальные рынки госзакупок постепенно стали открываться для иностранных поставщиков, а широкое распространение конкурсных торгов в мире привело к необходимости становления международного законодательства в этой сфере. В целях регулирования взаимоотношений между участниками торгов Организацией объединенных наций, Всемирной торговой организацией (далее — ВТО) и ЕБРР были разработаны правила и рекомендации, которые модифицировали национальные законодательства стран в отношении сфер применения конкурсных процедур.

Следует отметить, что все эти правила имеют много общего со способами закупок, описанными в Типовом законе ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров, строительных работ и услуг» (далее — ЮНСИТРАЛ), принятым на 27 сессии Комиссии ООН в 1994 г. Большинство положений этого закона было заимствовано позднее странами СНГ и Восточной Европы по разработке своего национального законодательства в данной сфере.

Основными целями ЮНСИТРАЛ являются: максимальное развитие конкуренции, обеспечение справедливого отношения к поставщикам и повышение уровня открытости и объективности при проведении госзакупок. Закон рекомендуется применять во всех случаях проведения государственных закупок, за исключением закупок, связанных с обеспечением национальной обороны и безопасности [12].

Немаловажную роль играет Соглашение по государственным закупкам (Agreement on Government Procurement) ВТО. Данное соглашение устанавливает права и обязанности стран-участниц в отношении их национального законодательства нормативных документов, ведомственных актов и правоприменительной практики в сфере государственных закупок (далее — госзакупки) с целью достижения большей либерализации и расширения торговли, а также совершенствования международных правил мировой торговли [24].

Особенностью этого документа является то, что он не является обязательным условием при вступлении страны в ВТО. Однако те страны, которые принимают данное соглашение, получают равные с национальными поставщиками условия участия и доступ к местным рынкам госзакупок. Среди них: США, страны Европейского союза (далее — ЕС), Япония, Канада и др.

Значительная доля госзакупок приходится на страны ЕС, деятельность которых регулируется международным, наднациональным и национальным законодательствами. К международному законодательству относятся требования рассмотренного Соглашения по госзакупкам, действующего в рамках ВТО. На региональном уровне госзакупки рассматриваются, прежде всего, как важный инструмент поддержки социальных задач, а также реализации экологической политики.

При этом в отдельных странах — членах ЕС закупки проводятся в рамках национального законодательства с учетом рекомендаций и директив Европейского сообщества. Все они осуществляются либо через децентрализованную модель, в которой министерства или частные компании создают специализированные

единицы для удовлетворения своих запросов, либо через централизованную модель, в рамках которой для выполнения всех этих функций на национальном уровне функционирует отдельная самостоятельная структура.

В России система государственных закупок является одним из основных инструментов государственного регулирования экономики страны. Ежегодно на закупки государственного сектора тратится до 13 трлн руб., что составляет примерно пятую часть всего внутреннего спроса [16].

Данная система охватывает крупный сегмент товарного рынка с огромным количеством участников и оказывает влияние на развитие других секторов экономики, а также рынка рабочей силы. Крупнейшим покупателем на этом рынке выступает государство, потребности которого составляют около 20% произведенной промышленной продукции в стране в целом [8].

В начале 1990-х гг. при переходе от плановой к рыночной экономике возникла необходимость формирования рынка государственного заказа. С 1992 по 2005 гг. неоднократно предпринимались попытки написания соответствующих нормативных актов, однако в связи с отсутствием системного подхода, только к 2005 г. удалось доработать основной документ, регулирующий госзакупки — Федеральный закон № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — ФЗ-94).

В целях эффективности расходования бюджетных средств, в механизм российских конкурсных торгов были заложены следующие основные принципы:

- **недискриминация** — предоставление равных возможностей для всех участников размещения заказа;
- **транспарентность** (прозрачность) — соблюдение гласности госзакупок, начиная от подготовки извещения, проведения торгов и заканчивая исполнением заказа;
- **эффективность** — обеспечение открытой и эффективной конкуренции за счет проведения конкурсов, аукционов и котировок;
- **подотчетность** — осуществление контроля за размещением заказа;
- **законность** — реализация госзаказа в соответствии с законодательными и нормативными документами Российской Федерации.

По данным Федеральной антимонопольной службы, за шесть лет работы действующего ФЗ-94 экономия бюджета составила около 1,5 трлн руб. [16]. По словам экс-главы Минэкономразвития Э. Набиуллиной «внутренний спрос на госзаказ сделал его крайне значимым фактором развития экономики, поскольку эффективность закупок напрямую влияет на темпы модернизации российской экономики, создание спроса, развития собственного производства и конкурентной среды» [16].

Одним из самых транспарентных способов выделения средств из федерального бюджета являются федеральные целевые программы, которые признаны важным инструментом долгосрочной экономической

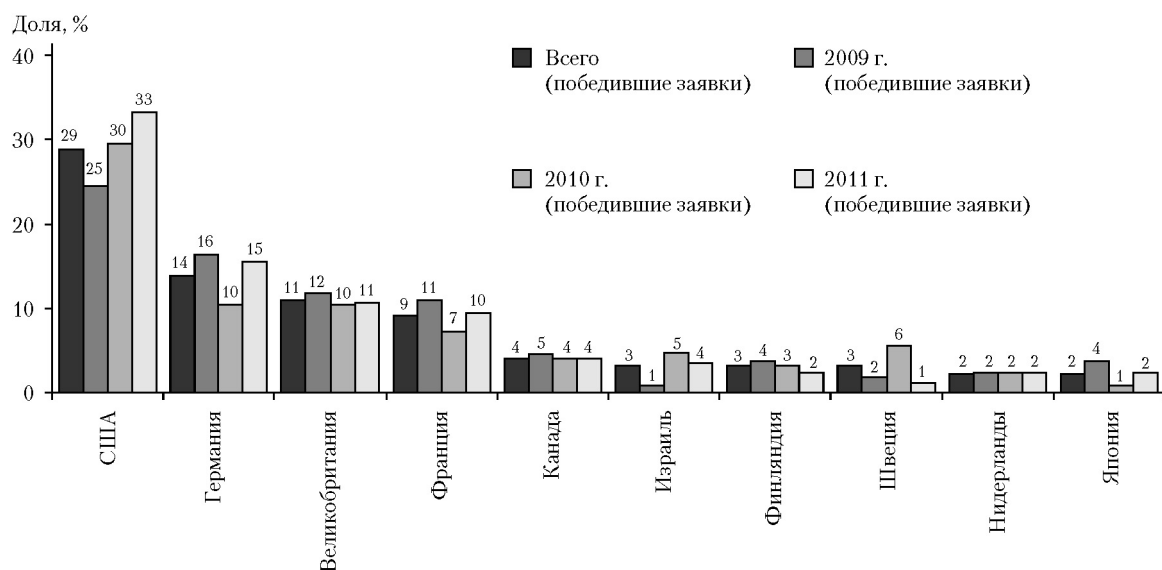


Рис. 1. Распределение приглашенных руководителей НИР в 2011 г. по странам проживания за 2009–2011 гг.

политики государства. Основная задача этих программ направлена на решение системных проблем в сфере государственного, социального и научного развития Российской Федерации.

В частности, в отношении развития науки и технологий, наибольшей значимостью пользуется федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 гг.» (далее — Программа). Основная задача Программы направлена на развитие технологического потенциала Российской Федерации для реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники. Выполнение этой задачи предусматривает создание условий для перехода к инновационному пути развития экономики страны, а также формирование сбалансированного сектора исследований и разработок и эффективной инновационной системы, способствующие технологической модернизации экономики, повышению ее конкурентоспособности на основе передовых технологий и превращению научного потенциала в один из основных ресурсов устойчивого экономического роста.

Реализация этой Программы осуществляется в рамках 94-ФЗ на основе государственных контрактов. Государственным заказчиком в лице Министерства образования и науки Российской Федерации проводится конкурсный отбор исполнителей, предложивших наиболее выгодные условия выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд.

При этом для существенного развития международного сотрудничества в рамках данной Программы до настоящего времени не в полной мере функционировали механизмы поддержки совместных научных исследований. Поэтому в целях стимулирования формирования международных интеграционных процессов в науке и устойчивых кооперационных связей между российскими и иностранными научными сообществами, Постановлением Правительства РФ от 06.04.2011 № 253 введено новое мероприятие 1.9 «Про-

ведение научно-исследовательских работ совместно с иностранными научными организациями».

В процессе составления плана объявления конкурсов в рамках данного мероприятия на 2011 и 2012 гг., прежде всего, учитывались первоочередные задачи по реализации мер государственной поддержки научных исследований и инновационной инфраструктуры высших учебных заведений и подготовки научных кадров и специалистов для национальной экономики в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации.

Также было проанализировано многолетнее сотрудничество в рамках Российско-Американской Президентской комиссии, реализации предыдущих проектов со странами Европы, Латинской Америки, Юго-Восточной Азии и СНГ, а также первых скоординированных конкурсов, запущенных совместно с Европейской комиссией.

Кроме того, особое внимание было уделено предыдущему опыту проведения научных исследований коллективами, возглавляемых приглашенными российскими исследователями из-за рубежа в рамках федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.». Из представленного ниже графика видно, что по статистике по количеству победивших заявок, США и страны ЕС являются самыми приоритетными по развитию устойчивых и эффективных научных связей с российскими учеными, работающими за рубежом (см. рис. 1).

Обязательным условием мероприятия 1.9 Программы является то, что объем внебюджетного финансирования, под которым понимаются средства зарубежного партнера, должен составлять не менее половины общего объема финансирования проекта.

По результатам проведенных открытых конкурсов за 2011 и 2012 гг. на право заключения государственных контрактов на выполнение поисковых научно-исследовательских работ с различными международными организациями и регионами мира (см. рис. 2)

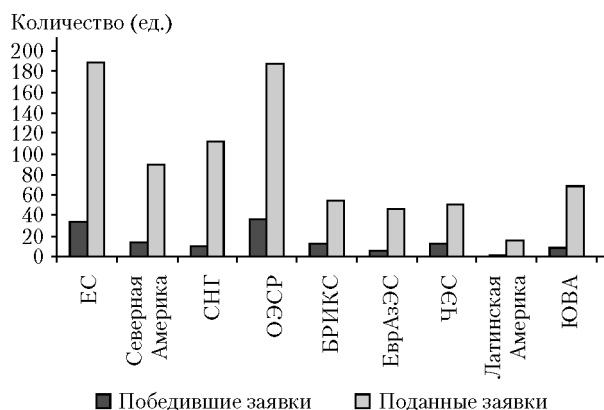


Рис. 2. Распределение поданных и победивших заявок за 2011–2012 гг.

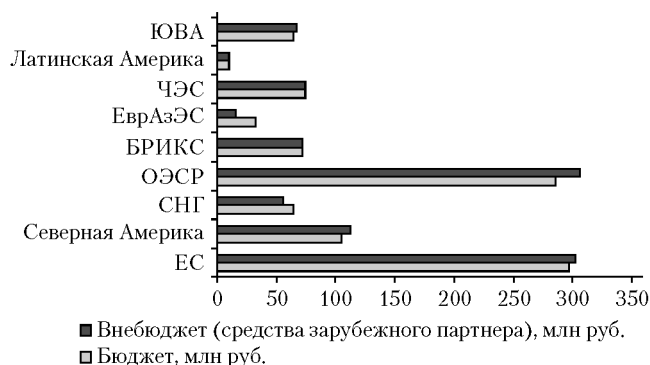


Рис. 3. Соотношение бюджетных и внебюджетных средств за 2011–2012 гг.

видно, что больше всего заявок и победителей приходится на страны ЕС и ОЭСР.

В качестве зарубежных партнеров были подключены ведущие организации развитых стран, вовлеченных в выполнение аналогичных национальных программ и располагающих такими же средствами для их реализации. При этом почти у всех зарубежных партнеров подтверждается паритетное софинансирование, за исключением стран СНГ и ЕврАзЭС (см. рис. 3).

Однако после подведения итогов конкурсов были выявлены общие недостатки механизма ФЗ-94, оказывающие негативное влияние на стимулирование инноваций и выборе самых перспективных проектов и иностранных партнеров. Проанализируем подробнее.

Прежде всего, в рамках конкурсов привлекаются представители научного сообщества для оценки заявок в части научно-технической составляющей и наличия продуманного сотрудничества с иностранным партнером, а также специалисты в области международного сотрудничества с иностранными научными организациями, которые совместно выбирают проекты, наиболее убедительно сбалансированные в обоих аспектах.

Далее на основе заключений приемочная комиссия проводит подсчет баллов по заявкам в соответствии с установленным в конкурсной документации критериям и их значимости, а именно по:

- цене контракта (35%),
- качеству работ и квалификации участника конкурса, включая работы иностранного партнера (45%),
- срокам выполнения работ (20%).

Балльная система оценки заявок, принятая в ФЗ-94 показывает, что низкая цена и минимальные сроки выполнения работ при подведении итогов конкурса оказываются более весомым фактором, чем ее техническая составляющая, которая является основой проекта, что способствует финансированию более слабых и менее перспективных проектов.

Существенным недостатком ФЗ-94 является то, что заказчик не имеет права требовать от участников размещения заказа обязательного предоставления соглашений о научно-техническом сотрудничестве с их иностранными партнерами (соисполнителями). Непредставление данных документов не является

основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе, однако затрудняет задачу экспертам выявить иностранного партнера, а также подтвердить его паритетное софинансирование проекта.

Таким образом, можно сделать вывод, что ФЗ-94 ориентирован преимущественно на экономию бюджетных средств и не учитывает особенности размещения государственных заказов на выполнение НИОКР.

Поэтому, в целях оптимизации и повышения эффективности конкурсных торгов, Минэкономразвития России был разработан проект Федеральной контрактной системы (далее — ФКС), который в ближайшее время должен будет заменить действующий ФЗ-94. Данный законопроект теперь учитывает специфику НИОКР (в части планирования, размещения заказов и исполнения контрактов) и направлен в целом на активизацию инноваций в экономике страны. Иными словами, ФКС становится новым механизмом поддержки НИОКР, включающий в себя более эффективные методы поддержки и поощрения научно-технических исследований и направленной на стимулирование научно-технической деятельности.

Важной новацией в ФКС в отличие от действующего ФЗ-94 является появление новой возможности отклонения заявок с демпинговой ценой. Если участник размещения заказа предлагает цену контракта на 25% ниже начальной цены, то в составе такой заявки необходимо приложить расчет предлагаемой цены и ее обоснование. В случае непредставления такого обоснования, заявка автоматически отклоняется.

Вместе с тем, при выполнении НИР, НИОКР или технологических работ комиссия теперь будет иметь возможность сразу отклонять заявки, в которых цена контракта на 25% или более ниже начальной цены контракта даже при наличии обоснования цены.

Немаловажную роль в поддержке и дальнейшем развитии национальных систем конкурсных торгов играет вступление России в ВТО, которая в ближайшие пять–семь лет должна присоединиться также и к Соглашению по госзакупкам ВТО, предполагающее отсутствие дискриминации и прозрачность сделок.

С одной стороны, вступление будет способствовать проникновению на зарубежные рынки госзакупок малого и среднего бизнеса России, в частности на рынки госпредприятий в странах — членах ЕС. С другой, — России

придется отменить преференции для отечественных производителей и открыть свой рынок госзакупок для зарубежных стран.

Например, в прошлом году иностранные компании из стран, являющихся членами ВТО, боролись за евроконтракты общей стоимостью свыше 350 млрд евро. По степени открытости тендеров Евросоюз значительно превосходит другие регионы. Так, в Европе иностранцы могут претендовать на 85% объявляемых госконтрактов, тогда как в Соединенных Штатах Америки — только на 32%, в Японии — на 28%, а в Китае и того меньше [25].

В настоящее время в России в рамках Ф3-94 предусматриваются значительные преференции для отечественных поставщиков, включая производителей из государств постсоветского пространства, поэтому участие иностранных компаний на российском рынке весьма незначительно. На самой крупной торговой площадке «Сбербанк-АСТ» зарегистрированы 29 иностранных поставщиков. Всего с конца 2009 г. заявки на участие в аукционах подавали 211 иностранных компаний, со 117 подписаны контракты, при том, что сейчас на площадке проводятся несколько тысяч аукционов [26].

Причина неприсоединения России к данному соглашению заключается в том, что многие российские производственные сектора пока недостаточно конкурентоспособны по сравнению с зарубежными производителями. И даже, несмотря на недискриминационный доступ к иностранным рынкам госзакупок (как гарантирует соглашение), это не дает России полной гарантии возможности заключения государственных контрактов на зарубежном рынке. В результате чего, экономический эффект от торговых операций в таком случае будет явно не в пользу российских компаний и организаций.

Учитывая вышесказанное, можно сделать следующие выводы:

1. Введение ФКС позволит повысить эффективность совместных научных исследований, при этом, конкурсы на НИР и НИОКР, в целях достижения технологического лидерства, желательно сосредоточить на ограниченном числе направлений, по которым Россия на данный момент имеет несравненные конкурентные преимущества.
2. В целях отбора более качественных проектов и развития эффективной экономической и научно-технической интеграции России и ЕС членам комиссии при рассмотрении заявок необходимо усилить контроль при определении предмета и объема общей исследовательской программы российских и зарубежных исполнителей, сроков их выполнения, условий взаимодействия и соотношения планируемых к выполнению работ обоих партнеров.
3. В связи с ближайшей перспективой присоединения к Соглашению по госзакупкам ВТО, России предстоит задача повышения конкурентоспособности отечественных секторов экономики и эффективности конкурсных торгов на национальном рынке в рамках будущей ФКС.

Список использованных источников

1. О. В. Буторина. Европейская интеграция. М.: Деловая литература, 2011.
2. В. К. Ломакин. Мировая экономика. М.: ООО «Издательство ЮНИТИ-ДАНА», 2002.
3. С. В. Банкет. Тенденция развития электронной коммерции в России и мире//Современное искусство экономики, № 1, 2011.
4. М. Данилова. Инструментарий современной международной торговли//Вестник института экономики РАН, № 4, 2007.
5. Ю. П. Калмыков. Госзакупки: как расходуются средства бюджета//Финансы, № 4, 2012.
6. Л. Г. Каранатова. Иностранные модели управления государственными заказами: вопросы теории и практики//Управленческое консультирование, № 1, 2011.
7. Л. Г. Каранатова. Принципы и методы формирования системы управления государственными заказами//Управленческое консультирование, № 2, 2010.
8. А. М. Ковалев. Рынок государственных закупок как действенный инструмент государственного регулирования экономики страны//Финансы и кредит, № 20, 2012.
9. В. В. Мельников. Электронные госзакупки: год спустя//Всероссийский экономический журнал, № 5, 2012.
10. Д. Рубальтер. О разработке федеральной контрактной системы Российской Федерации//Власть, № 4, 2010.
11. А. А. Храшкин. Спецзаказ//Прямые инвестиции, № 7, 2011.
12. А. А. Храшкин. Международный опыт построения системы госзакупок//Бюджет, № 9, 2008.
13. С. А. Пыганов, Е. Р. Рудцкая, Е. Ю. Хрусталева. Совершенствование конкурсных механизмов поддержки и финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности//Национальные интересы: приоритеты и безопасность, № 11, 2012.
14. Н. И. Яшина, Я. О. Виноградова. Повышение эффективности расходования средств бюджета на основе совершенствования способов размещения государственного заказа//Финансы и кредит, № 4, 2012.
15. Доклад Рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организации. 16 ноября 2011 г.
16. Финансовая газета от 24.02.2012, № 8 (1052).
17. <http://www.mon.gov.ru>.
18. <http://www.fcpir.ru>.
19. <http://www.kommersant.ru>.
20. <http://www.wto.ru>.
21. <http://www.ebrd.com>.
22. <http://www.zakupki.gov.ru>.
23. <http://www.torg94.ru/stat.php3?dummy=1&nID=1093>.
24. http://www.tender.debyansk.ru/jetspeed/PH/tacis/gos_zakup.pdf.
25. http://www.tpp-inform.ru/economy_business/2340.html.
26. Коммерсант от 25.01.2012, № 12.

Competitive tendering as the necessary support mechanism of integration processes in science between Russia and the European Union

E. I. Ignatuschenko, post-graduate, EU economy chair, European Study Institute.

In recent years in many countries around the world competitive tendering have become one of the most common and effective support mechanisms for the implementation of works (including R & D) and services. At the same time, strengthening trend of economic globalization on the one hand opens a new opportunities of access for foreign suppliers to the national public procurement markets, on the other — promotes the becoming of international law in this area, giving additional impulses to the scientific and technical integration of Russia and the European Union.

Keywords: competitive tendering, government procurement, Federal contract system, scientific and technical integration.