

# Механизмы стимулирования инноваций в системах публичных закупок Европейского союза, США и Китая

*В статье представлен обзор ключевых правовых актов, регулирующих сферу публичных закупок в Европейском Союзе, США и Китае, и заложенных в них принципов и механизмов стимулирования инноваций. Показано, что универсального набора принципов и механизмов стимулирования инноваций через систему публичных закупок не существует, и в каждой экономике этот набор индивидуален. Сделан вывод о том, что при реформировании российской системы публичных закупок с целью улучшения использования ее инновационного потенциала обращение к зарубежному опыту является целесообразным, однако прямое тиражирование лучших зарубежных практик без учета российской специфики не принесет желаемых результатов.*

**Ключевые слова:** публичные закупки, государственные закупки, стимулирование инноваций, способы закупки, требования к продукции, критерии оценки, защита окружающей среды.

## Введение

В данной статье в соответствии с международным подходом под публичными закупками понимаются государственные и муниципальные закупки, осуществляемые в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и регулируемые закупки отдельных видов юридических лиц, осуществляемые в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В общем и целом, целесообразность использования института публичных закупок в качестве одного из драйверов инновационного развития смешанной экономики была осознана достаточно длительное время назад. Во многих западных странах интерес к проблематике стимулирования инноваций через систему публичных закупок проявился в научной литературе и экспертно-аналитических материалах еще в середине 1970-х гг. и значительно возрос в 1990-х гг., новый виток интереса к данной теме был вызван публикацией в 2007 г. статьи признанных экспертов в данной области Якоба Эдлера и Люка Георгиу «Публичные закупки и инновации – возрождая сторону спроса» [1].

К настоящему времени в экспертном сообществе сложился определенный консенсус относительно понимания роли публичных закупок в инновационном



**С. С. Шувалов,**

*К. Э. Н., С. Н. С.,*

**Сектор институтов контрактных отношений,  
Институт экономики РАН  
grafshvalov@yandex.ru**

развитии современной смешанной экономики. С одной стороны, система публичных закупок, восприимчивая к инновациям, инициативно предлагаемым экономическими операторами, способствует ускоренному формированию новых рынков и дальнейшему раскручиванию инновационной спирали. С другой стороны, система публичных закупок, нормативно предъявляющая повышенные требования к закупаемой продукции в части ее функциональных, технологических, экологических и других характеристик, вынуждает производителей, ориентированных на работу с государственным сектором, заниматься внедрением соответствующих инноваций [2].

В нашей стране первое прямое указание на необходимость использования инновационного потенциала публичных закупок было зафиксировано в 2011 г. в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., что впоследствии привело к имплементации ряда соответствующих принципов и норм в ключевые законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие сферу публичных закупок.

Однако упрощенный и в некоторой степени поверхностный подход к пониманию функционирования механизмов стимулирования инноваций через систему публичных закупок в результате привел к несовершенству российской правовой базы и правоприменительной практики в этой области. Многими экспертами вполне справедливо отмечаются серьезные

недостатки существующей отечественной правовой базы публичных закупок в части стимулирования инноваций уже на уровне целеполагания [3] и используемых дефиниций [4].

В этой связи представляется целесообразным проанализировать ключевые механизмы стимулирования инноваций в системах публичных закупок и их нормативное обеспечение в ведущих мировых экономиках — Европейском союзе, США и Китае.

## Европейский союз

Сфера публичных закупок в Европейском союзе регламентируется двумя ключевыми директивами — Директивой о публичных закупках [5] и Директивой о закупках юридических лиц, работающих в инфраструктурных секторах [6]. С 1 января 2016 г. указанные директивы являются обязательными для применения всеми странами-участницами, а национальные правовые нормы в сфере публичных закупок применяются лишь в части, не противоречащей нормам директив.

Директивами предусмотрены следующие механизмы стимулирования инноваций в системе публичных закупок (закупок государственных и муниципальных органов и организаций государственного сектора) и закупок юридических лиц, работающих в инфраструктурных секторах.

**Предварительные информационные сообщения.** Цель применения данного механизма — заблаговременное информирование участников рынка о предстоящей закупке и ее особенностях, чтобы они могли наилучшим образом подготовиться и сделать наилучшие предложения. Предварительное информационное сообщение может предшествовать как предварительным консультациям с участниками рынка, так и непосредственно тендеру. В отличие от планов и планов-графиков, публикуемых заказчиками в России, в Европейском Союзе предварительные информационные сообщения о той или иной предстоящей закупке публикуются по желанию заказчиков, но их содержание регламентировано более детально.

**Предварительные консультации с участниками рынка.** Цель применения данного механизма — уточнение потребностей и спецификаций с учетом реальных возможностей рынка и более качественная подготовка тендерной документации, а также заблаговременное информирование экономических операторов о планах и спецификациях закупок. Применяется в тех случаях, когда заказчик не имеет достаточной информации о существующих на рынке инновационных предложениях для того чтобы эффективно сформулировать потребности и спецификации.

**Инновационные партнерства** создаются в тех случаях, когда потребности заказчика в инновационных продуктах не могут быть удовлетворены путем приобретения имеющихся на рынке продуктов и технологий, и при этом весь цикл работ от исследований и разработок до поставки необходимой партии готового продукта целесообразно выполнить в рамках единого контракта, обеспечив таким образом необходимую кооперацию ряда исследовательских и промышленных структур. Долгосрочное инновационное партнерство и

соответствующий контракт должны быть структурированы по стадиям, целям и партнерам, особенности которых дополнительно регулируются специальной директивой.

Доконкурентные закупки применяются в тех случаях, когда потребности заказчика в инновационных продуктах не могут быть удовлетворены путем приобретения имеющихся на рынке продуктов и технологий, однако заказчик не считает целесообразным создание инновационного партнерства. Доконкурентные закупки включают закупку услуг по исследованиям и разработкам, включая создание прототипа и первой тестовой партии продукта. Они также могут включать закупку ограниченной партии прототипов или тестовой партии продукта, но не коммерческой партии.

Конкурентный диалог применяется для закупки товаров, работ, услуг в тех ситуациях, когда по причине масштаба, сложности или инновационности проектов заказчик не может самостоятельно сформулировать спецификации на основе существующих стандартов до начала закупочной процедуры. При процедуре конкурентного диалога выпускается сообщение о заинтересованности с общим описанием потребностей заказчика и критериями отбора экономических операторов. С отобранными операторами ведется диалог, в ходе которого уточняются спецификации и критерии выбора победителя, оптимизируются предложения операторов. Процедура диалога может состоять из нескольких раундов.

Основной критерий оценки заявок — наилучшее соотношение цены и качества. Цель применения критерия — выбор наилучшего во всех смыслах предложения. Качество предложения включает качественные, экологические и социальные аспекты и оценивается на основе следующих критериев:

- качество, включая сравнительные технические преимущества, эстетические и функциональные характеристики, дизайн, общедоступность для конечных пользователей, социальные, экологические и инновационные характеристики;
- организация, квалификация и опыт персонала, заявляемого для исполнения контракта, если качество персонала может оказать значимое влияние на исполнение контракта;
- послепродажный сервис и техническая поддержка, условия доставки, включая дату (период) поставки, процесс доставки, период установки и наладки. Возможны три варианта учета ценовых параметров:
  - фиксированная цена, установленная заказчиком (предложения конкурируют только по качественным характеристикам, которые экономические операторы могут предложить в рамках данной цены);
  - предложения экономических операторов содержат и предлагаемые ими цены, и качественные характеристики, выбирается предложение с наилучшим соотношением цены и качества;
  - учитывается не цена контракта, а стоимость жизненного цикла.

Весовые соотношения ценовых и неценовых критериев оценки определяются заказчиками само-

стоятельно и включаются в состав закупочной документации.

Учет стоимости жизненного цикла при оценке и сравнении предложений. Цель применения данного механизма — более полный учет потенциальных издержек и выгод заказчика, расчистка пути для инновационных продуктов, более дорогих в закупке, но более экономичных в потреблении. При расчете стоимости жизненного цикла учитываются:

- 1) издержки, которые понесет заказчик или другие конечные потребители, в том числе:
  - издержки, связанные с приобретением;
  - расходы, связанные с использованием, в том числе потребление энергии и других ресурсов;
  - расходы на техническое обслуживание;
  - расходы на сбор, переработку и утилизацию;
- 2) издержки, определяемые экологическими эффектами использования продукта (работы, услуги) в течение жизненного цикла при условии, что их денежная оценка может быть определена и верифицирована (эти издержки могут определяться выбросами парниковых газов и других загрязнителей окружающей среды, а также иными расходами, необходимыми для смягчения вреда окружающей среде).

Рассмотрение альтернативных вариантов в рамках любых тендерных процедур. Цель применения данного механизма — стимулирование подачи инновационных предложений, не в полной мере соответствующих изначально установленным заказчиком спецификациям, но способных не менее эффективно удовлетворить соответствующие потребности. В этом случае заказчик делит все требования на две части: минимальные, которым должны соответствовать все предложения, включая альтернативные варианты, и дополнительные. Рассмотрение альтернативных вариантов допускается только в том случае, если заказчик отразил возможность их подачи в тендерной документации и предварительном информационном сообщении, если оно было. Для снижения рисков недобросовестной конкуренции, манипуляций и коррупции применение этой меры связано с выполнением заказчиком ряда условий.

Директивой о публичных закупках предусмотрена такая тендерная процедура, как конкурентная процедура с переговорами, которая применяется для закупки товаров, работ, услуг, включающих элемент доработки, дизайна или инновационности, или другие черты, которые делают выбор победителя и заключение контракта без предварительных переговоров нецелесообразными. В отличие от процедуры конкурентного диалога при проведении конкурентной процедуры с переговорами минимальные спецификации закупки и критерии выбора победителя устанавливаются заказчиком заранее и обсуждению в ходе самой процедуры не подлежат. Переговорная процедура может состоять из нескольких раундов.

Директивой о закупках юридических лиц, работающих в инфраструктурных секторах, предусмотрена такая тендерная процедура, как переговорная процедура с предварительным открытым приглашением, которая применяется для закупки товаров, работ, услуг, включающих элемент доработки, дизайна или

инновационности, или другие черты, которые делают выбор победителя и заключение контракта без предварительных переговоров нецелесообразными. На первом этапе заказчиком публикуется открытое и общедоступное приглашение к участию в переговорной процедуре с указанием критериев допуска участников и минимальных требований к закупке, не подлежащих обсуждению в ходе переговорной процедуры (в отдельно оговоренных случаях приглашение может быть направлено ограниченному кругу экономических операторов). На втором этапе происходит собственно переговорная процедура.

## США

В США ключевым документом, регулирующим сферу публичных закупок на федеральном уровне является FAR (Federal Acquisition Regulation, Регламент федеральных закупок) [7].

С целью защиты окружающей среды и стимулирования экологических инноваций FAR предусмотрены следующие механизмы.

Обеспечение требований устойчивого развития при заказах на поставку товаров. Каждое федеральное ведомство должно гарантировать, что 95% новых контрактов на поставку товаров предусматривают закупку товаров, имеющих преимущество перед закупавшимися ранее как минимум по одному признаку: энергоэффективность (товары должны иметь маркировку «Energy star»), водоэффективность, биоразлагаемость, пониженная токсичность (товары должны иметь маркировку «EPEAT»), дружелюбность к озоновому слою, производство на основе вторичного сырья.

Обеспечение требований устойчивого развития при заказах на оказание услуг. Каждое федеральное ведомство должно гарантировать, что 95% новых контрактов на оказание услуг предусматривают использование товаров, имеющих преимущество перед закупавшимися ранее как минимум по одному признаку: энергоэффективность, водоэффективность, биоразлагаемость, пониженная токсичность, дружелюбность к озоновому слою, производство на основе вторичного сырья.

Использование товаров в данном случае означает поставку товаров правительству во время исполнения контракта и (или) приобретение товаров подрядчиком для использования в процессе оказания услуг на объектах, контролируемых правительством, и (или) приобретение подрядчиком товаров для использования правительством.

Дополнительные требования к использованию вторичного сырья при производстве закупаемой продукции и биоразлагаемости закупаемых продуктов. Если цена единицы закупаемого товара или агрегированная стоимость закупки соответствующих товаров или их функциональных эквивалентов из определенного перечня в течение одного года превышает \$10 тыс., то ведомство обязано закупать только продукты, одобренные Агентством по защите окружающей среды или Министерством сельского хозяйства.

Дополнительные требования к экологичности закупаемой радиоэлектронной продукции и офис-

ной техники и связанных с этим услуг. При закупке радиоэлектронной продукции и офисной техники и связанных с этим услуг ведомства обязаны закупать только продукты, которые имеют маркировку «EPEAT», соответствуют стандарту IEEE или требованиям Агентства по защите окружающей среды.

Дополнительные требования к закупкам продукции, содержащей или произведенной на основе или с применением веществ, разрушающих озоновый слой, и (или) перфторуглеродов. При подготовке к закупке и установлению спецификаций заказчик обязан учитывать требования Закона о чистом воздухе (Clean Air Act) и закупать наименее вредные из доступных альтернативных продуктов, в том числе из специальных перечней Агентства по защите окружающей среды.

Требования к подрядчикам о соответствии ведомственным системам экологического менеджмента. Каждое ведомство обязано разработать систему экологического менеджмента (EMS) и все контракты, заключаемые ведомством, должны содержать условие о том, что деятельность подрядчика по исполнению заказа должна соответствовать этим требованиям, если она осуществляется на или в отношении объектов, принадлежащих Правительству или арендуемых им.

С целью стимулирования приобретения федеральными заказчиками энерго- и водозоэффективных инновационных товаров и услуг и товаров, использующих технологии возобновляемой энергетики, а также в целях внедрения на федеральных объектах энергоэффективных технологий без специальных федеральных инвестиций FAR устанавливает дополнительные требования к энергоэффективности, водозоэффективности и использованию возобновляемых источников энергии при заключении федеральных контрактов. Суть требований заключается в следующем:

- товары из специального перечня закупаются только в том случае, если имеют маркировку «Energy star» или одобрены в рамках Federal Energy Management Program (FEMP);
- для обслуживания федеральных объектов и на поставки энергии для федеральных объектов заключаются энергосберегающие результативные контракты (Energy Savings Performance Contract, ESPC).

В целях содействия коммерциализации инноваций малого бизнеса и поддержки полного инновационного цикла FAR предусмотрены особые условия заключения контрактов с исследовательскими пулами, поддержанными Администрацией малого бизнеса. Заключение и исполнение контрактов с исследовательскими пулами малых предприятий связано с рядом привилегий и льгот для последних.

Кроме того, FAR предусмотрены особые требования к тендерной документации при закупке крупных систем. Крупная система — это комбинация элементов, которые функционируют совместно чтобы обеспечить возможность достижения необходимой цели. Эти элементы могут включать оборудование и другие технические средства, программное обеспечение в любой их комбинации, но не строительство и ремонт недвижимости. Для гражданских агентств система

признается крупной, если планируемые затраты на ее закупку превышают \$2 млн.

С целью стимулирования конкуренции и инноваций при подготовке тендерной документации ведомство должно сформулировать требования к закупаемой системе не в терминах конкретных спецификаций, а в терминах миссии ведомства и следующих из нее задач, решению которых должна отвечать приобретаемая система.

## Китай

В Китае одним из ключевых документов, регулирующих сферу публичных закупок, является Закон КНР «О публичных закупках» [8]. В самом законе не содержится конкретных механизмов стимулирования инноваций через систему публичных закупок, однако соответствующие механизмы предусмотрены другими правительственными документами.

Циркуляр 618 — совместная директива Национальной комиссии по реформам и развитию, Министерства науки и технологий и Министерства финансов по аккредитации внутренних инновационных продуктов [9] предусматривает ведение национального и региональных каталогов внутренних инноваций [10].

Целью внедрения данной меры является поддержка национальных производителей инновационных продуктов. Товары, включенные в каталоги внутренних инноваций, имеют следующие преференции при закупках [11]:

- 1) если цена такого товара не превышает цены аналогов, то должен быть закуплен именно этот товар;
- 2) если цена такого товара превышает цены аналогов, то при закупке путем аукциона для такого товара устанавливается ценовая преференция в размере 5-10%;
- 3) если цена такого товара превышает цены аналогов, то при закупке путем конкурса для такого товара устанавливается преференция по ценовым и неценовым критериям в размере 4-8% на основе весовых коэффициентов значимости ценовых и неценовых критериев, устанавливаемых заказчиком.

Для включения в каталог внутренних инноваций товар должен пройти аккредитацию. Необходимыми условиями для прохождения аккредитации являются следующие [11]:

- производитель является китайским резидентом;
- производитель является владельцем зарегистрированных на территории Китая торговой марки, патентов и других объектов интеллектуальной собственности, необходимых для производства продукта, или обладает эксклюзивной (исключительной) лицензией на использование соответствующих торговой марки, патента и других объектов интеллектуальной собственности;
- товар обладает признаками креативности и инновационности;
- товар обладает высокой степенью надежности, что подтверждается сертификатом Китайской национальной администрации по сертификатам или ее территориальными подразделениями.

Национальный каталог приоритетного промышленного оборудования содержит 240 типов промышленного оборудования, которое должно быть разработано и производиться китайскими резидентами с целью снижения зависимости от иностранных производителей [10].

Цель подготовки документа — стимулирование производства инновационного промышленного оборудования, которое Правительство Китая считает приоритетным, посредством ряда льгот, включая [11]:

- налоговые льготы;
- выделение в приоритетном порядке финансовой поддержки НИОКР и ранних стадий коммерциализации;
- приоритетное рассмотрение заявок на включение в каталоги внутренних инноваций.

Национальный каталог приоритетного промышленного оборудования является результатом совместной работы Министерства промышленности и информационных технологий, Министерства финансов, Министерства науки и технологий и Комиссии по управлению и надзору в сфере государственного имущества.

Разработанное оборудование из перечня включается в каталоги внутренних инноваций и имеет соответствующие преференции при публичных закупках.

## Выводы

Выполненный обзор позволяет говорить о том, что универсального набора механизмов стимулирования инноваций в системе публичных закупок в мировой практике не существует, и в каждой экономике этот набор индивидуален. Более того, с определенной долей условности можно говорить даже о различии парадигм стимулирования инноваций в разных системах закупок.

Так, если в Европейском союзе наблюдается тенденция к смягчению регулирования и повышению его гибкости, предоставлению большей свободы заказчикам в составлении спецификаций, выборе способов закупки и весовой значимости критериев оценки предложений участников закупки, то в США и Китае, напротив, преобладают директивные меры, вынуждающие заказчиков приобретать инновационные товары, работы и услуги, обладающие специальными маркировками или включенные в специальные каталоги.

При этом, если в Европейском союзе в основе принципа стимулирования инноваций преобладает закупка инициативных инноваций, предлагаемых рынком, то в США и Китае государство, по сути, само задает приоритеты инновационной деятельности потенциальных участников закупки.

В данном случае в очередной раз находит свое подтверждение тезис о том, что успешные реформы — это не только тиражирование «лучших практик», а повышение качества государственного управления требует внедрения институциональных форм, позволяющих более полно учитывать национальные особенности и решать конкретные проблемы, препятствующие

устойчивому социально-экономическому развитию страны [12].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что готовых рецептов реформирования института публичных закупок с целью его гармоничного встраивания в национальную инновационную систему не существует, а выбор тех или иных направлений реформирования должен осуществляться с учетом возможных стратегических альтернатив и развилки и на основе всесторонней оценки потенциальных возможностей и рисков выбора того или иного направления. Тем не менее, учет накопленного зарубежного опыта в данной области также может оказаться небесполезным.

## Список использованных источников

1. J. Edler, L. Georghiou. Public procurement and innovation — resurrecting the demand side//Research policy. 2007. No 36. P. 949-963.
2. С. С. Шувалов. Контрактная система как механизм государственного регулирования экономики. М.: ИЭ РАН, 2017. 224 с.
3. А. И. Каширин. Закупки инновационных продуктов или закупки инноваций?//Инновации. 2015. № 5. С. 13-21.
4. В. А. Коцюбинский. Теория и практика госзакупок инновационной продукции//Инновации. 2016. № 6. С. 78-82.
5. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement.
6. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.
7. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation.
8. The Government Procurement Law of the People's Republic of China of 29 June 2002.
9. National Reforms and Development Commission, Ministry of Science and Technology, and Ministry of Finance Trial Administrative Measures on the Accreditation of National Indigenous Innovation Products (Circular 618).
10. E. J. Epstein. China Advisory: What Next in China's Indigenous Innovation Program? <https://www.troutman.com/chinaadvisory07122010>.
11. B. Baden. Domestic Innovation and Government Procurement Policies//China Business Review. October 1, 2011.
12. И. И. Смотрицкая. Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления//Вестник Института экономики РАН. 2017. № 5. С. 7-22.

## Incentives for public procurement of innovation in the European Union, the United States, and China

**S. S. Shuvalov**, PhD (economics), senior researcher, Division for contractual relations studies, Institute of economics of the Russian academy of sciences.

The paper describes the key legal acts of the European Union, the United States, and China in the field of public procurement along with the key principles and incentives incorporated in the reviewed legal acts for encouraging domestic innovation through the public procurement. It is shown that there are no universal toolkits for encouraging domestic innovation through the public procurement and respective toolkits in different economies are different. The conclusion is drawn that the foreign evidence could be useful while reforming the public procurement in Russia, however direct replication of foreign best practices without the Russian specific features being taken into account will not bring desirable results.

**Keywords:** public procurement, government procurement, incentives for innovation, procurement procedures, procurement specifications, award criteria, environmental protection.