

Основные барьеры роста эффективности конкурсных государственных закупок научно-исследовательских работ (результаты выборочного опроса государственных заказчиков)¹

Осипова Е. В.^{*},
Смирнова Т. Г.,
Институт проблем развития
науки РАН,
117218, Россия, г. Москва,
Нахимовский просп., д. 32

Аннотация

На основе анализа результатов опроса государственных заказчиков НИОКТР авторы выделяют объективные и субъективные факторы снижения эффективности государственных закупок НИОКТР, формулируют предложения по вовлечению в конкурсные закупки большего количества участников, в том числе за счет временных творческих коллективов и отдельных ученых.

Расширение круга участников конкурсов за счет физических лиц, осуществляющих научную деятельность, и их коллективов, по мнению авторов, позволит повысить эффективность государственных закупок НИОКТР путем качественного изменения характера состязательности за счет обеспечения приоритетности влияния научного опыта и потенциала конкретных ученых (научных коллективов) на оценку соответствия конкурсным требованиям.

Рост эффективности закупок НИОКТР невозможен без создания единого агрегатора таких закупок. Данная функция, по мнению авторов, вполне могла бы быть возложена на РАН или РФФИ.

Ключевые слова: конкуренция, дорожная карта, государственный заказ, научно-исследовательская работа, научная организация, лицо, осуществляющее научную деятельность.

Для цитирования: Осипова Е. В., Смирнова Т. Г. Основные барьеры роста эффективности конкурсных государственных закупок научно-исследовательских работ (результаты выборочного опроса государственных заказчиков) // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 50—57, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-50-57>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

¹ Статья подготовлена при поддержке РФФИ (грант № 20-010-00864-А «Разработка концепции развития конкуренции в сфере науки»).

The Main Barriers to Increasing the Effectiveness of Competitive Public Procurement of Research Research (Results of a Sample Survey of Government Customers)²

Elena V. Osipova*
Tatyana G. Smirnova

Institute of problems of science
development RAS,
117218, Russia, Moscow,
Nakhimovsky pr., 32

Abstract

The article authors emphasizes objective and subjective factors of public procurements efficiency reduction. This review are based on state customers for research and development survey results. The authors states the proposals for involving larger number of participants for competitive procurements including temporary creative teams and individual scientists.

According to authors, expanding the circle of tenders participants at scientific individuals and their teams expense can improve efficiency of research and development public procurements by qualitative shift of competitiveness nature with priority for influence of scientific experience and potential of individual scientists (research teams) tender specification conformity assessment.

Efficiency improvement for research and development tenders is impossible without creation of united aggregator for such tenders. According to authors, such united aggregator creation function can be assigned to Russian Academy of Sciences or The Russian Foundation for Basic Research.

Keywords: *competition, road map, state order, research and development, scientific organization, scientific individual.*

For citation: Osipova E.V., Smirnova T.G. The main barriers to increasing the effectiveness of competitive public procurement of research research (results of a sample survey of government customers) // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 50–57, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-50-57>

The authors declare no conflict of interest.

Согласно Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (далее — Стратегия), к основополагающим принципам государственной политики в области научно-технологического развития России отнесена *свобода научного и технического творчества*, которая обеспечивается через предоставление возможности всем участникам исследований и разработок выбирать и сочетать направления, формы взаимодействия, методы решения исследовательских, технологических задач и одновременно повышением их ответственности за результативность своей деятельности и значимость полученных результатов для развития национальной экономики и общества³.

² The article was prepared with the support of RFFI (grant No. 20-010-00864-A “Development of the concept of the development of competition in the field of science”).

³ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года» // СЗ РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

Одновременно Стратегия предусматривает *адресность поддержки и справедливую конкуренцию* через использование публичных механизмов для обеспечения доступа к государственным инфраструктурным, финансовым и нефинансовым ресурсам наиболее результативных исследовательских коллективов и иных субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности.

Вопросы эффективности конкуренции, развития науки как отрасли экономики, оценки эффективности научной деятельности сегодня входят в актуальную повестку не только научного сообщества, но и государства.

Так, по мнению руководителя ФАС России И. Ю. Артемьева, научное знание всегда было и останется подлинным базовым источником развития экономики. Набравшая «приличные» обороты цифровизация во многом, как показывают результаты публикуемых исследований, есть не что иное, как продукт коммерциализации научного знания [1].

Эффективность макроконкуренции, как полагают некоторые специалисты, можно оценить по динамике изменений в соотношении технологических укладов в экономике (сокращение в экономике доли низкотехнологических укладов будет свидетельствовать о высокой эффективности работы конкуренции) [2].

На необходимость совершенствования сложившейся системы госзакупок НИОКТР 1 ноября 2019 г. обратил внимание Научный совет РАН по проблемам защиты и развития конкуренции, предложив разработать не только общую дорожную карту по развитию конкуренции в сфере науки и образования, но и специальную дорожную карту по обеспечению доступа лиц, ведущих научную деятельность, и их временных коллективов к государственным закупкам НИОКТР (далее — *Дорожная карта обеспечения доступа ученых к госзакупкам НИОКТР*), идея разработки которой впервые была предложена сектором исследований проблем развития конкуренции ИПРАН РАН.

По мнению главного научного сотрудника ИПРАН РАН С. В. Максимова, «одной из ключевых проблем развития науки и образования является фактическая невозможность непосредственного участия в госзакупках НИОКТР физических лиц и их временных коллективов, т. е. тех, кто, собственно, и осуществляет научную деятельность. ...около 80—85% средств, выделяемых на выполнение НИР организациям — победителям закупок, возвращается в качестве налогов в бюджет и различные фонды, расходуется на бюрократические и хозяйственные нужды организаций»⁴.

Изначально Дорожную карту обеспечения доступа ученых к госзакупкам НИР планировалось разработать и внедрить в ходе реализации Указа Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» и утвержденного им Национального плана развития конкуренции на 2018—2020 гг.⁵ (далее — Указ № 618). Однако решение этой задачи потребовало проведения специального исследования, которое было поддержано РФИ и ФАС России. В начале 2019 г. сотрудниками ФАС России с участием авторов настоящего исследования был проведен анонимный опрос руководителей организаций, выполняющих научные исследования и разработки [3].

В марте 2020 г. в целях уточнения ряда характеристик исследуемой сферы был проведен выборочный опрос федеральных органов власти — государственных заказчиков НИР. В выборку были включены респонденты, являющиеся получателями средств из федерального бюджета на закупку научных исследований. Одной из целей опроса было изучение отношения госзаказчиков к привлечению в качестве исполнителей НИР не только организаций, но и научных коллективов, а также отдельных научных работников. В выборку также были включены респонденты, являющиеся получателями средств на научные исследования из федерального бюджета.

Около трети опрошенных (32,5%) оценили объем выделяемых лимитов бюджетных обязательств (ЛБО) как достаточный, 35% — как недостаточный, еще около трети респондентов (32,5%) затруднились дать ответ.

По оценке респондентов, почти две трети (60%) заказываемых ими НИР относятся к техническим наукам, 43% — к общественным и гуманитарным, 24% — к естественным. Медицинские и сельскохозяйственные области наук оказались в «аутсайдерах», что, на наш взгляд, говорит не об отсутствии потребности в такого рода научных исследованиях, а о существующей отраслевой «специализации» не только научных организаций, но и государственных заказчиков, ограниченности их числа. Рынок доступа к государственным контрактам на выполнение НИР в сегментах медицинских и сельскохозяйственных наук, вероятно, можно считать менее конкурентным, чем в сегментах технических или общественных и гуманитарных наук.

Менее трети респондентов (32%) имеет возможность заказывать выполнение НИР как подведомственным научным организациям (с использованием государственного задания), так и через конкурсные процедуры в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок това-

⁴ См.: Максимов С. В. Тезисы доклада // ФАС: после каждого этапа реализации национального плана нужно оценивать не только количественные, но и качественные показатели (fas.gov.ru/news/30165). (Дата обращения: 20.07.2020).

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // СЗ РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

ров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44)⁶.

Только для двух респондентов госзадание подведомственных организаций оказалось единственной возможностью заказать выполнение НИР. В обоих случаях заказываемые НИР были отнесены респондентами к техническим наукам. 11% опрошенных отметили использование закрытого конкурса для заказа НИР (при этом респонденты отнесли заказываемые НИР к техническим наукам); еще 14% указали на использование иных способов, в том числе на осуществление закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁷ (далее — Закон № 223) и заказ исследований с использованием грантов научных фондов.

Учитывая, что к основным целям данного исследования относится разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования, которые должны войти в *Дорожная карта обеспечения доступа ученых к госзакупкам НИОКТР*, респондентам было предложено оценить по 5-балльной шкале наибольшие трудности, возникающие при размещении госзаказа на выполнение НИР (НИОКТР) (табл. 1).

Рассмотрим *четыре* основных трудности (барьера), с которыми сталкиваются госзаказчики при размещении заказа на выполнение НИОКТР.

Согласно данным табл. 1, наибольшую трудность для госзаказчика представляет *разработка технического задания* (ТЗ). При этом на целесообразность привлечения научных организаций для его разработки указала только половина респондентов из числа присвоивших этому показателю наибольший балл (40% из них при этом считают целесообразным объявление конкурса на разработку ТЗ на выполнение НИР). Еще 20% высказались в пользу привлечения *научных организаций* для целей разработки ТЗ (при соблюдении определенных условий).

В пользу привлечения научных организаций для разработки ТЗ для целей госзакупки НИР (НИОКТР) *во всех случаях* высказались 58% ответивших, *в некоторых случаях* — 14%, *против* — 28%. Никто из опрошенных не выбрал ответ «затрудняюсь ответить», что указывает на наличие у респондентов сложившегося мнения по этому вопросу. При этом 28% ответивших сочли целесообразным проведение конкурса на разработку ТЗ на выполнение НИР, 53% сочли это нецелесообразным. Около 20% затруднились с ответом.

Оценка качества представленного госзаказчику результата НИР лишь немного уступает по трудности разработке ТЗ (3,31 балла из 5 возможных). Для снижения остроты этой проблемы многие госзаказчики обращаются к помощи экспертов. Внешних экспертов при этом

привлекают только 30% опрошенных (в основном для проведения экспертизы отчетных материалов по завершению госконтрактам на предмет их соответствия требованиям (условиям) контракта и возможности принятия результатов работ — 73% ответивших из числа тех, кто привлекает экспертов). Помимо этого 18% госзаказчиков обращаются к помощи экспертов в случае необходимости оценки стоимости выполнения работы и 9% — для экспертизы ТЗ. При этом важно учитывать, что единого реестра экспертов и единой системы их отбора (в том числе для нужд, связанных с проведением госзакупок НИР) не существует [4].

Другим способом решения данной проблемы могло бы стать создание «квалифицированного заказчика». Создание института «квалифицированного заказчика» предусмотрено упоминавшейся ранее Стратегией (подп. «б», «в» п. 34). При этом под «квалифицированным государственным заказчиком» — понимается как *совокупность организаций*, осуществляющих предварительную концептуальную разработку программы исследовательских проектов (в том числе технических заданий) и последующую квалифицированную оценку результатов их реализации за счет средств государственного бюджета, так и *отдельно взятая* научная организация. На наш взгляд, такой организацией могла выступить Российская академия наук или Российский фонд фундаментальных исследований, наработавший значительный опыт не только в области разработки и реализации конкурсных процедур отбора заявок (ТЗ) на проведение фундаментальных НИР, но и в области проведения ориентированных исследований.

Таблица 1. Оценка госзаказчиком затруднений, с которыми он сталкивается при размещении заказа на конкурсное выполнение НИР (в баллах от 1 до 5; наибольшие затруднения — 5 баллов)

Table 1. Evaluation by state customers of difficulties they facing in realization of public procurement of research and development

Основные трудности	Оценка (средняя арифметическая величина)
Разработка технического задания (ТЗ)	3,40
Оценка качества представленного результата НИР	3,31
Разработка критериев оценки для конкурсной документации	3,23
Определение стоимости НИР	2,93
Определение круга потенциальных исполнителей (для целей определения НМЦК)	2,72
Определение адекватного срока для выполнения НИР	2,48

⁶ См.: СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

⁷ См.: СЗ РФ. 25.07.2011. № 30 (ч. 1), Ст. 4571.

Несмотря на множество трудностей, с которыми сталкиваются госзаказчики НИР, опрос выявил высокую степень удовлетворенности представителей госзаказчиков качеством представляемых результатов научных исследований: **6,4%** полностью удовлетворены (работа принимается с первого раза); **83,3%** в основном удовлетворены (как правило, доработка полученных результатов не требуется); **10,3%** ответили, что решение о необходимости доработки принимается чаще, чем хотелось бы.

К этим результатам, на наш взгляд, следует относиться с высокой степенью критичности, поскольку иные ответы означали бы опровержение официальной отчетности тех же госзаказчиков, которые при неудовлетворенности результатами НИР (НИОКТР) не должны были их принимать.

Этот вывод подтверждается также практикой включения исполнителя НИР (НИОКТР) в реестр недобросовестных поставщиков (РНП): 76% опрошенных не применяли такой практики; 5% указали на единичные случаи; 14% затруднились с ответом.

Разработка критериев оценки для конкурсной документации как проблема, с которой сталкиваются госзаказчики НИР, «набрала» 3,23 балла из 5 возможных при оценке представителями госзаказчиков сложности отдельных действий, выполняемых при конкурсных закупках НИР (см. табл. 1).

Критерии, которые было бы целесообразно использовать для сравнения опыта выполнения научных исследований, по мнению респондентов, распределились следующим образом: 60% высказались за сравнение *количества публикаций ключевых исполнителей* по теме НИОКТР; 54% — *за сравнение количества выполненных работ*, 49% — *за сравнение стоимости выпол-*

ненных работ. Каждый десятый из числа респондентов (11%) назвал иные критерии: срок существования исполнителя, деловая репутация; период выполнения работ сопоставимого предмету лота характера; актуальность и научная обоснованность тем проведенных НИР.

При этом большинство госзаказчиков отдает приоритет сопоставлению опыта выполнения НИОКТР по госконтрактам (86,5% опрошенных). Учитывать опыт выполнения НИОКТР по муниципальным контрактам готовы 35,1%, по грантам российских фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности — 35,1%; по грантам зарубежных фондов — 18,9%; по иным договорам, заключенным с хозяйствующими субъектами, — 29,7%. Основные причины недоверия к иному (помимо выполнения НИОКТР по госконтрактам) исследовательскому опыту исполнителей: 1) различия в подходах к приемке результатов работ; 2) неуверенность в тщательности проверки результатов исследований другими заказчиками; 3) отсутствие возможности проверки достоверности предоставленной исполнителем информации.

Респондентам было также предложено оценить целесообразность (возможность) учета опыта выполнения НИР для зарубежных заказчиков при определении победителей конкурса (табл. 2).

Анализ полученных результатов позволяет заключить, что для большинства госзаказчиков границы рынка научно-исследовательских работ не ограничиваются территорией России.

При этом доля *респондентов, готовых учитывать опыт выполнения НИОКТР для зарубежных заказчиков*, превышает почти на 10% долю тех, кто готов учитывать опыт выполнения НИОКТР для муниципальных заказчиков или по грантам российских фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, и почти на 16% долю тех, кто готов учитывать опыт выполнения НИОКТР для хозяйствующих субъектов.

По мнению авторов, данный подход дополнительно ограничивает число потенциальных участников конкурса. Снижаются шансы относительно небольших государственных научных организаций, работающих в основном по госзаданиям, негосударственных, не имеющих в своем портфеле заметного количества крупных государственных контрактов, региональных исполнителей, имеющих в основном опыт выполнения работ по муниципальному заказу и в меньшей степени — по государственному.

Вместе с тем проблема региональных диспропорций размещения научных организаций и вузов в стране достаточно остра. В выступлении на совместном заседании президиума Госсовета и Совета по науке и образованию при Президенте РФ 6 февраля 2020 г. В.В. Путин отметил сохраняющуюся сверхконцентрацию образовательных ресурсов в Москве и Санкт-Петербурге, где действует более двухсот высших учебных заведений — свыше

Таблица 2. Оценка госзаказчиками НИР (НИОКТР) целесообразности учета при определении победителя закупки опыта выполнения исполнителями исследований для нужд зарубежных заказчиков

Table 2. Evaluation by state customers of research and development (R&D) of the feasibility of taking into account when determining the winner of the procurement the contractor experience in performing research for the needs of foreign customers

Варианты ответов	В % к числу опрошенных
Целесообразно	46,0
Целесообразно лишь применительно к выполнению исследований для государств — членов ЕАЭС	13,5
Целесообразно лишь применительно к выполнению исследований для заказчиков Белоруссии как члена Союзного государства	43,2
Нецелесообразно	2,7

четверти всех вузов страны. Подобная концентрация приобрела явно гипертрофированные формы, в том числе из-за общих социально-экономических диспропорций в стране на рубеже XXI в. Сейчас это серьезный вызов для сбалансированного развития всего пространства России. Далеко не все вузы в регионах в состоянии конкурировать со столичными по качеству подготовки студентов, по квалификации преподавателей и тем более по уровню оснащения⁸.

Сказанное справедливо и для научных организаций. Организационная оптимизация в научной сфере, которая проводилась с 2014 г. Федеральным агентством научных организаций, лишь способствовала росту столичной концентрации НИИ и усилению региональных диспропорций в размещении научных кадров.

По мнению авторов, нельзя не обратить внимания на выраженное стремление государственных заказчиков к работе преимущественно с «крупными» исполнителями. В частности, это проявилось в оценке сравнения значимости опыта участника закупки (юридического лица) и опыта научного руководителя заказываемой НИОКТР. По мнению 46% респондентов, большее значение имеет опыт участника конкурса (по сути, бюрократический, хозяйственный опыт). Опыт научного руководителя заказываемой НИР сочли для себя приоритетным критерием для определения победителя соответствующего конкурса лишь 14% респондентов.

Такой подход, наш взгляд, является серьезным барьером для развития конкуренции в сфере госзакупок НИОКТР, который объективно ориентирован на укрупнение госзакупок НИОКТР и рост бюрократических расходов по так называемому административному сопровождению выполнения НИОКТР, когда львиная доля средств госконтракта уходит не на оплату труда ученых, а на скрытые выплаты администрации организации.

Готовность, а точнее — неготовность представителей госзаказчиков более широко привлекать к участию в конкурсе физических лиц можно проиллюстрировать ответами на вопрос: «Как сопоставлять опыт участников конкурса в случае необходимости сравнения опыта физического и юридического лица?» Более половины респондентов (57%) сочли целесообразным сравнивать *количество выполненных НИОКТР* (в т.ч. 5% — стоимость выполненных работ), а 19% высказались за сравнение количества публикаций. Два респондента отметили важность сравнения квалификации и деловой репутации, 1 — наличие ресурсов, необходимых для выполнения работ.

Лишь 14% опрошенных категорически указали на невозможность такого сравнения и нецелесообразность заказа выполнения НИР физическому лицу.

Таким образом, очевидно, что предлагаемые критерии являются заведомо проигрышными для физических лиц, как и для временных творческих коллективов и не больших научных организаций, которые не могут быть сопоставлены с крупными игроками ни по стоимости выполненных контрактов, ни по их числу.

Ряд исследователей отмечает, что в России сформировался «госсектор» госзаказа (G2G), в котором как заказчиками, так и поставщиками являются организации сектора госуправления [5].

В секторе G2G значительна доля контрактов, заключаемых либо с единственным поставщиком, либо по итогам несостоявшихся торгов. Огосударствление госзаказа деформирует конкурентные отношения между участниками рынка и прямо затрагивает интересы производителей [6].

В среднем финальная цена контракта, заключенного с поставщиком госсектора, оказывается на 8% выше, чем финальная цена контракта с поставщиком частного сектора. Как отмечает О. В. Анчишкина, виды деятельности крупнейших заказчиков и крупнейших поставщиков в сегменте G2G схожи. В ряде сфер экономики можно предположить наличие устойчивых государственных контрактных цепочек и альянсов. В частности, они присутствуют в сфере науки. По некоторым оценкам, из-за более низкого уровня конкуренции и более низкого уровня снижения НМЦК при заключении контракта с поставщиком из госсектора бюджет теряет около 3% от общего объема ассигнований, направляемых на госзакупки. Также следует учитывать и необоснованные расходы бюджета (и поставщиков) на имитацию контрактных отношений в упомянутых государственных производственных цепочках [7].

Как уже отмечалось, четвертым по значимости барьером, с которым сталкиваются госзаказчики НИР (НИОКТР), является **определение стоимости НИР** (2,93 балла из 5). Неправильное определение стоимости работы ведет к неэффективному расходованию бюджетных средств (в случае завышения начальной максимальной цены контракта — НМЦК) или срывом закупки (при необоснованно низкой цене исполнитель на конкурс не придет).

Правила определения НМЦК установлены ч. 1 ст. 22 Закона № 44. Приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567 (далее — Приказ № 567) утверждены Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)⁹.

⁸ См.: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/6/62744>. (Дата обращения: 07.08.2020).

⁹ Приказ Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ, № 1, январь 2014 (часть II), № 2, февраль, 2014 (часть II). Консультант. (Дата обращения: 12.08.2020).

Более трети опрошенных нами респондентов (35%) считают целесообразным использовать метод анализа рынка, 24% — затратный метод, 13,5% высказались в целом о достаточности методов, предусмотренных действующими правилами.

Вместе с тем проведенный опрос показал, что в случае закупки НИОКТР, принимая во внимание творческий характер этой работы и невозможность заранее однозначно определить результат исследования, определение НМЦК в соответствии с Приказом № 567 *не всегда дает адекватный результат*.

Так, один из респондентов отметил, что «ни один из существующих способов не позволяет адекватно определить НМЦК НИР, возможно применение смешанного способа: анализ рынка + затратный метод. При этом ключевой проблематикой является *механизм определения трудоемкости работ*, от которой рассчитываются все показатели в структуре себестоимости НИР. Определение трудоемкости выполнения НИР, по мнению респондентов, требует дополнительного регулирования.

Также частью респондентов предложено определять стоимость НИОКТР в соответствии с методиками расчета, в которых должны быть учтены, в том числе, виды выполняемых работ, их сложность, уровень проработки, масштаб, а также применены различные коэффициенты, связанные со сложностью работ, их новизной, масштабностью, ценностью получаемых результатов. Данные методики необходимо разработать по основным ключевым направлениям НИОКТР. При этом определение стоимости может осуществляться разными методами: метод аналогов, метод отраслевых методик, метод, учитывающий типовые работы.

Высказывалось и более радикальное предложение по решению проблемы: *возложить обязанность по определению НМЦК на определенный орган исполнительной власти*.

В этой связи показательным можно считать отношение госзаказчиков к проведению аукционов. Только 8% респондентов сочли возможным при закупках НИР использовать этот механизм, *а 76% высказались против*. Условие допустимости аукциона названо четкое, однозначно трактуемое описание конкретного результата (например, промышленного образца с заданными техническими параметрами). Однако такое условие, по мнению авторов, может устанавливаться лишь для опытно-конструкторских работ и является скорее исключением, чем правилом.

Основные выводы

1. Эффективному участию ученых в закупках НИОКТР для государственных нужд препятствует ряд объективных и субъективных факторов. К объективным факторам следует отнести фактическую невозможность участия в госзакупках физических лиц (за исключением инди-

видуальных предпринимателей) и их временных коллективов, т. е. тех, кто, собственно, и осуществляет научную деятельность. К субъективным факторам следует, в частности, отнести неготовность значительной части лиц, осуществляющих научную деятельность, впрямь (на будущее) разбираться в правовых нюансах участия в государственных закупках в качестве исполнителей.

2. К числу основных барьеров, препятствующих эффективной организации и проведению госзакупок НИОКТР государственными заказчиками, относятся следующие:

а) разработка технических заданий на выполнение НИОКТР предполагает владение специальными познаниями в области организации и проведения научных исследований;

б) до объявления госзакупки НИОКТР необходимо предварительно разработать критерии оценки качества соответствующей работы, а после выполнения НИР оценить ее эффективность;

в) объективная предрасположенность государственных заказчиков к работе с юридическими лицами — исполнителями НИОКТР с целью облегчения контроля их деятельности;

г) сложность определения стоимости НИОКТР, обусловленная отсутствием надежных методик определения трудоемкости данного вида работ.

3. Приоритетным направлением исследований проблем совершенствования организационно-правового механизма госзакупок НИОКТР должны стать создание и внедрение в практику оценки государственными заказчиками уровня квалификации исполнителей НИОКТР.

4. Расширение круга участников конкурсов за счет физических лиц, осуществляющих научную деятельность, и их коллективов позволит повысить эффективность государственных закупок НИОКТР путем качественного изменения характера состязательности за счет обеспечения приоритетности влияния научного опыта и потенциала конкретных ученых (научных коллективов) на оценку соответствия конкурсным требованиям.

5. Качественные изменения необходимы в процедурах и критериях отбора победителей при проведении конкурсных процедур. Ключевым моментом, по мнению авторов, является обеспечение сравнимости сопоставляемых характеристик физических лиц, осуществляющих научную деятельность, и юридических лиц, одновременно участвующих в конкурсах на выполнение НИОКТР. Эти меры должны сопровождаться повышением заинтересованности заказчика в заключении контракта на выполнение НИОКТР с физическими лицами, а также устранением барьеров в виде высоких размеров обеспечения заявки и контракта применительно к физическим лицам.

6. Значительный рост эффективности закупок НИОКТР невозможен без создания единого агрегатора таких закупок. Данная функция, на наш взгляд, вполне могла бы быть возложена на РАН или РФФИ.

Концентрация на едином ресурсе информации о закупках научных исследований, разработка человеко-машинного интерфейса подготовки заявки, элементы автоматизации проверки количественных параметров оценки не только помогут снизить трудоемкость оценки заявок, но и позволят участникам конкурса повысить качество подготовки соответствующего пакета документов. ■

Литература [References]

1. Артемьев И.Ю. Развитие и защита конкуренции: новые вызовы для государства и науки // Право интеллектуальной собственности. 2019. № 2. С. 21—24. [Artemyev I.Yu. Development and protection of competition: new challenges for the state and science // Intellectual property right. 2019. No. 2. P. 21—24 (Russia).]
2. Тарануха Ю.В. Три эффекта конкуренции // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2020. № 49. С. 10—27. [Taranukha Yu.V. Three effects of competition // Bulletin of Tomsk State University. Economy. 2020. No. 49. P. 10—27 (Russia).]
3. Осипова Е. В., Смирнова Т. Г. Конкуренция в науке как предмет антимонопольного регулирования (предварительные результаты эмпирического исследования) // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 4. С. 22—29. [Osipova E.V., Smirnova T.G. Competition in science as a subject of antimonopoly regulation (preliminary results of empirical research) // Russian Competition Law and Economy. 2019. No. 4. P. 22—29 (Russia).]
4. Финансовое обеспечение развития научно-технической сферы / Под общей редакцией чл.-корр. РАН Л. Э. Миндели. М.: Институт проблем развития науки РАН, 2018. С. 78. [Financing of Science and Technology (Editor-in-chief L. Mindeli. Moscow: Institute for the Study of Science of RAS, 2018. P. 78 (Russia).]
5. Смотрицкая И. И. Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) / И. И. Смотрицкая, С. С. Шува-лов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 5. С. 99—114 [Smotritskaya I.I., Shuvalov S.S. Development of the government procurement institution (toward the formation of a new model for the contract procurement system). Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast, 2017. Vol. 10. No. 5. P. 99—114 (Russia).] DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.7
6. Анчишкина О. В. Стратегические цели и приоритетные задачи реформы института публичных закупок // Институт управления публичными закупками: новый этап стратегических реформ: Сб. науч. трудов. М.: ИЭ РАН, 2018. С. 92—105. [Anchishkina O.V. Strategic aims and priority tasks for reforming public system: new stage of strategic reforms. Collection of Scientific Works. Moscow. Institute of Scientific Works. Moscow. Institute of Economy of RAS. 2018. P. 92—105 (Russia).]
7. Анчишкина О. В. Экономические и правовые особенности контрактных отношений как особого института российской экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 3. С. 61—67. [Anchishkina O.V. Economic and legal features of contractual relations as a special institution of the russian economy // The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2018. No. 3. P. 61—67 (Russia).] DOI: 10.24411/2073-6487-2018-00046

Сведения об авторах

Осипова Елена Владимировна: научный сотрудник ИПРАН РАН
E-mail: osipova@fas.gov.ru

Смирнова Татьяна Георгиевна: кандидат юридических наук, и. о. заведующего сектором исследования проблем развития конкуренции ИПРАН РАН
E-mail: T.Smirnova@issras.ru