

Инновационное развитие

Научная статья
УДК 347.45/.47

Контрактная система в сфере закупок как инструмент инновационного развития: экономико-правовые аспекты

Валерий Евгеньевич Белов

Российская государственная академия
интеллектуальной собственности, Москва, Россия
профессор кафедры Гражданского
и предпринимательского права,
доктор юридических наук, доцент
gppois@rgiis.ru
<https://orcid.org/0009-0009-3597-1476>

Аннотация. *Статья посвящена анализу экономико-правовых аспектов функционирования отечественной контрактной системы в сфере закупок как инструмента инновационного развития. В связи с принятием обновленной Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации затрагиваются вопросы, касающиеся понятия квалифицированного заказчика, целесообразности заключения долгосрочных контрактов, а также государственно-частного партнерства в рассматриваемой сфере.*

Ключевые слова: инновации, интеллектуальная собственность, научно-технологическое развитие, контрактная система, квалифицированный заказчик, долгосрочные контракты, государственно-частное партнерство.

Для цитирования: Белов В.Е. Контрактная система в сфере закупок как инструмент инновационного развития: экономико-правовые аспекты // Копирайт (вестник Академии интеллектуальной собственности) / В.Е. Белов. – 2025. – № 1. – С. 5–16.

Original article

Contract system in procurement as a tool for innovative development: economic and legal aspects

Valeriy E. Belov

Russian State Academy of Intellectual Property, Moscow, Russia
professor of the Department of Civil and Entrepreneurial Law,
Doctor of Law, Associate Professor
gppois@rgiis.ru
<https://orcid.org/0009-0009-3597-1476>

Abstract. *The article is devoted to the analysis of economic and legal aspects of the functioning of the domestic contract system in the field of procurement as a tool for innovative development. In connection with the adoption of the updated Strategy for Scientific and Technological Development of the Russian Federation, issues related to the concept of a qualified customer, the advisability of concluding long-term contracts, as well as the use of the public-private partnership mechanism in the area under consideration are addressed.*

Key words: innovation, intellectual property, scientific and technological development, contract system, qualified customer, long-term contracts, public-private partnership.

For citation: Belov V.E. Contract system in procurement as a tool for innovative development: economic and legal aspects // Copyright (Bulletin of the Academy of Intellectual Property). 2025. No. 1. P. 5–16.

Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ (с изм.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) предусмотрен ряд принципов функционирования отечественной контрактной системы, в том числе принцип стимулирования инноваций (ст. 6). Согласно ст. 10 данного законодательного акта, «заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции».

Таким образом, действующая отечественная контрактная система призвана выступать, в том числе, в качестве инструмента инновационного развития.

Задача, касающаяся закупок продукции инновационного характера, ставилась еще до начала формирования в России контрактной системы. Так, на заседании Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям 3 марта 2010 г. отмечалось, что программы закупок должны включать обязательный инновационный компонент. Потенциальные поставщики, бизнес должны видеть, что государство намерено покупать современную продукцию и доступ к бюджетному заказу в первую очередь будет открыт тем, кто занимается инновациями¹.

Таким образом, закупки подобной продукции вменялись в обязанность государственным и муниципальным заказчикам, а у предпринимателей должна была возникнуть

¹ URL: <http://premier.gov.ru/ru/events/news/9605/> (дата обращения: 05.03.2010).

заинтересованность в выпуске и реализации соответствующей продукции.

Рассматриваемая задача нашла отражение в подп. «в» п. 34 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента России от 01.12.2016 № 642 (далее – Стратегия), где отмечается необходимость «ориентации государственных заказчиков на закупку наукоемкой и инновационной продукции, созданной на основе российских технологий».

Особую роль контрактной системы в части инновационного развития отмечали ученые-экономисты еще на этапе обсуждения концепции данной системы.

В частности, А.Г. Зельднер связывал будущую контрактную систему с заключением долгосрочных государственных контрактов на производство инновационной продукции на условиях государственно-частного партнерства [1].

В экономической литературе также обращается внимание на непосредственную связь сфер инноваций и интеллектуальной собственности. Так, В.Р. Смирнова подчеркивает роль и значение интеллектуальной собственности для повышения конкурентоспособности и инновационной активности субъектов экономических отношений [2].

Следует отметить, что один из первых вопросов, который возник у государственных и муниципальных заказчиков при выполнении задачи по закупкам продукции инновационного характера, касался того, что конкретно следует относить к подобной продукции.

При этом положительную роль сыграло письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 29.12.2018 № 39283-СГ/Д01и, которое включало методические материалы (требования) к разработке положений о порядке и правилах применения (внедрения) товаров, работ,

услуг, удовлетворяющих критериям отнесения к инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, а также рекомендации по стимулированию спроса на инновационную продукцию на основе анализа практик, применяемых в субъектах Российской Федерации.

Не являясь нормативным правовым актом, указанное письмо тем не менее сыграло определенную роль при организации и осуществлении деятельности по закупкам рассматриваемой продукции.

Так, можно особо отметить п. 4.1, касающийся взаимного информирования о спросе и предложении инновационных решений, а также п. 4.3 данного письма, посвященный формированию перечня инновационной, высокотехнологичной продукции.

Говоря о передовых практиках закупок инновационной продукции на региональном уровне, можно привести пример организации закупочной деятельности в городе Москве.

Положением о системе закупок города Москвы, утвержденным постановлением Правительства Москвы от 19.07.2019 № 899-ПП «О системе закупок города Москвы», предусмотрено, что при планировании и осуществлении государственных и муниципальных закупок в данном субъекте Российской Федерации объем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции должен составлять не менее 5% от общего годового объема закупок.

Департамент предпринимательства и инновационного развития города Москвы формирует Перечень инновационной, высокотехнологичной продукции и технологий (далее – Перечень), в котором содержится информация о наименовании, уникальных характеристиках соответствующей продукции.

В качестве критериев отнесения к подобной продукции выступают новизна, экономический эффект от реализации,

потенциал для применения в городском хозяйстве, высокий технологический уровень продукта.

В качестве заявителей на включение продукции в рассматриваемый Перечень могут выступать как производители и поставщики (индивидуальные предприниматели, юридические лица), так и заказчики (органы исполнительной власти города Москвы, подведомственные учреждения). Порядок формирования указанного Перечня предусматривает подачу заявки, проведение экспертизы, рассмотрение заявки отраслевой комиссией².

Следует отметить, что Указом Президента России от 28.02.2024 № 145 утверждена обновленная Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (далее – Стратегия).

В числе негативных тенденций, имеющих место в сфере научно-технологического развития, в данной Стратегии указана «низкая восприимчивость экономики к технологическим инновациям, слабое взаимодействие реального сектора экономики с сектором научных исследований и разработок, а также разомкнутость единого инновационного цикла проведения научных исследований, создания разработок и коммерциализации технологий» (подп. «б» п. 11). Анализ показывает, что подобные негативные проявления касаются и отношений, связанных с государственными и муниципальными закупками в рассматриваемой сфере.

В связи с этим не случайно, что Стратегией предусмотрен новый субъект правоотношений – **квалифицированный заказчик**.

² На начало 2025 г. Перечень инновационной, высокотехнологичной продукции и технологий, формируемый в городе Москве, включал 1326 продуктов. При этом в 2024 году были осуществлены закупки по 291 позиции данного Перечня // URL: <https://innovationmap.innoagency.ru/list/> (дата обращения 10.01.2025).

В соответствии с подп. «з» п. 4 Стратегии «квалифицированный заказчик – инициатор реализации научного, научно-технического проекта, обеспечивающий формирование научно-технического задания или размещение заказа на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ и принимающий непосредственное участие в определении и согласовании требований к исполнителям такого проекта, его финансовом обеспечении, мониторинге реализации этого проекта, приемке его результатов и их внедрении в экономику страны».

Выполнение функций квалифицированных заказчиков может быть возложено на федеральные органы исполнительной власти, региональные органы государственной власти, а также организации реального сектора экономики. Сложность решаемых задач, помимо прочего, требует необходимого уровня подготовки должностных лиц, обеспечивающих выполнение функций государственных заказчиков [3].

Согласно подп. «е» п. 28 рассматриваемой Стратегии, формирование института квалифицированного заказчика должно происходить «на основе принципов партнерства государства, промышленности, науки и высшего образования, объединения государственных и частных ресурсов для проведения научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, четкого распределения функций, полномочий и ответственности, а также ускоренного внедрения в экономику российских наукоемких технологий и продукции».

Таким образом, фактически речь идет об **элементах государственно-частного партнерства** в сфере государственных и муниципальных закупок. К сожалению, применение института государственно-частного партнерства в контрактных отношениях изначально не

предусматривалось как Законом о контрактной системе, так и Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В качестве одной из причин «несовместимости» данных институтов называлось то, что совместное финансирование проектов публично-правовыми образованиями и их контрагентами – предпринимателями как один из признаков государственно-частного партнерства «не вписывается» в концепцию Закона о контрактной системе. Известно, что в данном законодательном акте в качестве основного критерия отбора участников закупок для заключения с ними контрактов выступает предлагаемая последними цена товаров (работ, услуг): победителем признается участник, предложивший наименьшую цену, а с размером экономии бюджетных средств на данной стадии непосредственно связана оценка эффективности системы закупок в целом.

Становится очевидным, что интеграция институтов закупок и государственно-частного партнерства требует разработки как новых, более сложных, комплексных критериев отбора контрагентов по государственным контрактам, так и показателей эффективности рассматриваемой системы по конечным результатам, связанным с внедрением соответствующей продукции в экономику страны [4].

Необходимость реализации проектов в сфере научно-технологического развития заставляет еще раз задуматься о сроках действия заключаемых контрактов. С учетом ранее приведенного определения понятия квалифицированного заказчика становится понятно, что речь идет о заключении **долгосрочных государственных контрактов**. Анализ гражданского и бюджетного законодательства свидетельствует

о том, что законодательные препятствия для заключения подобных контрактов отсутствуют, однако на практике договорные отношения долгосрочного характера не получили должного развития [5].

Примером сферы, для которой характерно установление долгосрочных договорных связей, длительное время является оборонно-промышленный комплекс. Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» регулирует отношения, касающиеся формирования, особенностей размещения, выполнения государственного оборонного заказа, государственного контроля (надзора) в данной сфере (ст. 1). Важной составляющей видится именно «выполнение заказа», в то время как Закон о контрактной системе в части закупок в гражданском секторе экономики преимущественно ориентирован на закупки готовой продукции. В связи с этим представляется актуальным охват в том числе **«производственной стадии»** в рамках законодательства о контрактной системе, что имеет непосредственное отношение и к рассматриваемым вопросам.

Нельзя также не сказать о **способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)** по государственным контрактам применительно к рассматриваемой сфере отношений. Следует отметить, что с целью реализации рассматриваемого принципа контрактной системы – закупок инновационной и высокотехнологичной продукции ранее в Законе о контрактной системе содержались нормы о проведении двухэтапного конкурса, в том числе в электронной форме (статьи 57, 57.1), которые утратили силу с 1 января 2022 г.

Непоследовательность развития отечественного законодательства в рассматриваемой сфере проявилась также в отношении возможности предъявления квалификационных

требований к участникам закупок. Уровню квалифицированного заказчика в полной мере должен соответствовать уровень квалификации его контрагента (контрагентов).

Отмена вышеуказанного конкурса (как и некоторых других способов конкурентных закупок) объясняется, помимо прочего, их недостаточной востребованностью на практике. Можно констатировать, что в целом избран путь «упрощения» законодательства о контрактной системе. Действительно, общие правила закупок, являющиеся порой чрезмерно сложными, могут создавать трудности для государственных и муниципальных заказчиков (соответствующих должностных лиц). Очевидно, что при закупках «простой» («типовой», «стандартной», «серийной» и т.п.) продукции, должны применяться упрощенные процедуры (например, закупки у единственного поставщика через так называемые «электронные магазины» и т.п.).

Речь идет о необходимости усиления дифференциации способов (процедур) закупок, в большей степени учитывающей особенности тех или иных товаров (работ, услуг), что имеет непосредственное отношение и к закупкам инновационной, высокотехнологичной продукции.

Таким образом, контрактная система в сфере закупок призвана выступать в качестве важного инструмента инновационного развития.

Реализация обновленной Стратегии требует дальнейшего совершенствования рассматриваемых отношений и их правового регулирования. В этих условиях целесообразно обратить особое внимание на развитие институтов долгосрочных контрактов, государственно-частного партнерства, повышение уровня профессиональной подготовки должностных лиц государственных заказчиков.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Зельднер А.Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства (научный доклад) / А. Г. Зельднер. – Москва: Институт экономики РАН, 2010. С. 38.
2. Смирнова В.Р. Управление интеллектуальной собственностью в инновационной деятельности: автореф. дис. ... д-ра экон. наук / В. Р. Смирнова. – Москва, 2011. 53 с.
3. Белов В.Е. Подготовка специалистов для сферы государственных и муниципальных заказов / В. Е. Белов // Образование и право. 2010. № 5. С. 84–97.
4. Белов В.Е. К вопросу о соотношении категорий государственно-частного партнерства и контрактной системы в сфере закупок / В. Е. Белов // Журнал прикладных исследований. 2021. № 1. С. 90–95.
5. Белов В.Е. Сроки действия государственных (муниципальных) контрактов и исполнения контрактных обязательств: к вопросу о межотраслевых связях бюджетного права / В. Е. Белов // Финансовое право. 2021. № 5. С. 11–14.

References

1. Zeldner A.G. *Kontseptual'nyye osnovy stanovleniya i funktsionirovaniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (nauchnyy doklad) = Conceptual basis of the establishment and functioning of public-private partnership (scientific report)*. Moscow, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2010. P. 38 (in Russ.).
2. Smirnova V.R. *Upravleniye intellektual'noy sobstvennost'yu v innovatsionnoy deyatel'nosti = Intellectual Property Management in Innovation Activities: abstract of dissertation for doctor of economic sciences*. Moscow, 2011. P. 8 (in Russ.).
3. Belov V.E. Training of specialists for government and municipal order sector. *Obrazovaniye i pravo = Education and Law*. 2010. No. 5. P. 84-97 (in Russ.).

4. Belov V.E. On the question of the relationship between the categories of public-private partnership and the contractual system in the field of procurement. *Zhurnal prikladnykh issledovaniy = Journal of Applied Research*. 2021. No. 1. P. 90–95 (in Russ.).
5. Belov V.E. Terms of validity of state (municipal) contracts and fulfillment of contractual obligations: on the question of intersectoral relations of budget law. *Finansovoye pravo = Financial Law*. 2021. No. 5. P. 11–14 (in Russ.).

Статья поступила 16.01.2025, принята к публикации: 14.02.2025.

© Белов В.Е., 2025