Правовые проблемы перехода распорядителей бюджетных средств к модели «квалифицированного заказчика»

АКОПЯН Оганес Арменович, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушнская, 34

E-mail: fin@izak.ru

Модель «квалифицированного заказчика» предполагает создание системы управленческих и информационных технологий, направленной на комплексную реализацию государственной политики поддержки развития стратегически важных сфер. В статье рассматривается проблема качества воплощения в российском правовом регулировании модели «квалифицированного заказчика» в области государственного стимулирования научных, инновационных, технологических разработок.

Цель исследования — выявление факторов, которые могут потенциально препятствовать эффективной реализации мер стимулирования научно-технологического развития России, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642. Задачей исследования являлся анализ действующей нормативно-правовой базы и подготовленных проектов нормативных правовых актов в рассматриваемой области на предмет их согласованности и обоснованности.

Основными в исследовании стали методы буквального сравнительного и системного толкования действующего законодательства, а также проекта федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации», призванного заменить устаревшее и утратившее системность правовое регулирование.

Вывод: в настоящее время рассматриваемое правовое регулирование носит фрагментарный, неполный характер, что пока способно привести только к существенным затруднениям в реализации задуманных законодателем нововведений и таким образом свести на нет попытки модернизировать научно-техническую сферу. Для качественного изменения ситуации необходима дальнейшая правовая проработка модели «квалифицированного заказчика» на всех этапах реализации научных и инновационных проектов в целях приведения в соответствие правового инструментария финансирования и контроля непосредственных исполнителей (поставщиков) научных и инновационных разработок с целями и задачами, поставленными Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджет, финансы, квалифицированный заказчик, исследования, инновации, технологическое развитие, стратегическое планирование.

Для цитирования: Акопян О. А. Правовые проблемы перехода распорядителей бюджетных средств к модели «квалифицированного заказчика» // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 146—155. DOI: 10.12737/jrl.2020.037

Legal Problems of Transition of Budget Managers to the “Qualified Customer” Model

O. A. AKOPYAN, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: fin@izak.ru

The “qualified customer” model implies the creation of a system of management and information technologies aimed at the comprehensive implementation of the state policy of supporting the development of strategically important areas. This article is devoted to the problems of the quality of implementation of the “qualified customer” model in the Russian legal regulation in the field of state incentives for scientific, innovative, and technological developments.

The purpose of the study is to identify factors that can potentially hinder the effective implementation of measures to stimulate scientific and technological development in Russia, as stipulated by the Decree of the President of the Russian Federation No. 642 of December 1, 2016. The purpose of the study was to analyze the current legal framework and prepared draft legal acts in the area under consideration for their consistency and validity.

The main research methods were methods of literal comparative and systematic interpretation of the current legislation. The author also pays special attention to the draft Federal law "On scientific, technical and innovative activities in the Russian Federation", which is intended to replace outdated and outdated regulation.

According to the results of the study, the author comes to the conclusion that currently the legal regulation under consideration is fragmentary and incomplete, which can only lead to significant difficulties in implementing the innovations conceived by the legislator and thus negate attempts to modernize the scientific and technical sphere. For a qualitative change in the situation, further legal elaboration of the "qualified customer" model is necessary at all stages of the implementation of scientific and innovative projects in order to bring the legal tools for financing and controlling direct performers (suppliers) of scientific and innovative developments into line with the goals and objectives set by the strategy for scientific and technological development of the Russian Federation.

Keywords: budget, finance, qualified customer, research, innovation, technological development, strategic planning.

For citation: Akopyan O. A. Legal Problems of Transition of Budget Managers to the "Qualified Customer" Model. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 3, pp. 146—155. DOI: 10.12737/jrl.2020.037 (In Russ.)

Введение. В настоящее время государство уделяет большое внимание проблеме преодоления научно-технологического отставания отечественной экономики. Одним из свидетельств необходимости перемен является утверждение Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (далее — Стратегия) в целях формирования современной системы управления в области науки, технологий и инноваций, обеспечения привлекательности сферы исследований и разработок¹.

Согласно содержанию Стратегии одним из основных направлений государственной политики в области научно-технологического развития России должно стать формирование эффективной современной системы управления в сферах науки, техно-

логий и инноваций, обеспечение повышения инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок. Одной из мер, направленных на достижение данной цели, должен стать переход распорядителей бюджетных средств к модели «квалифицированного заказчика», что предполагает создание системы формирования и выполнения стратегически значимых проектов, приемки научно-технических результатов и оценки результата их использования (подп. «б» п. 34 Стратегии).

В настоящее время проблеме поиска приемлемых путей внедрения модели «квалифицированного заказчика» посвящена преимущественно экономическая литература², в которой правовые аспекты последовательного и системного вне-

¹ См.: Клытин А. В., Агамирова Е. В., Жарова Е. Н. Основные предпосылки формирования модели «квалифицированного заказчика» в России // Государство и бизнес. Экономическая цифровая экономика: материалы XI Международной научно-практической конференции. СПб., 2019. Т. 4. С. 40.

² См., например: Черных С. И. Публичные закупки в сфере исследований и разработок: новые тенденции // Институты государственного управления: стратегические вызовы и тенденции развития: сб. науч. трудов / под ред. И. И. Смотрицкой, Е. С. Исламовой. М., 2018; Каширин А. И. Закупки инновационных продуктов или закупки инноваций? // Инновации. 2015. № 5.

дрения данной модели в полной мере не раскрываются и в целом пока остаются без должного внимания³. Однако оценка данных аспектов крайне важна, так как без обеспечения качественной нормативной и методологической базы даже неоднократно и успешно проверенная модель управления не будет работоспособной. В свою очередь, грамотное внедрение модели «квалифицированного заказчика» может стать одним из эффективных инструментов научно-технической политики в развитии сотрудничества государства, науки и бизнеса для обеспечения устойчивого, динамичного и сбалансированного развития России.

Правовое регулирование. Идея организации системы плодотворного сотрудничества государства, науки и производства для России не является новой, и ранее ее реализация на практике имела место.

Так, в СССР звеном между государством и наукой выступал Государственный комитет Совета Министров СССР по науке и технике⁴ (далее — ГКНТ). Одной из его задач являлось повышение эффективности научных исследований и обеспечение быстрого внедрения достижений науки и техники в народное хозяйство с целью получения наи-

большого экономического эффекта при минимальных затратах, а также контроль за внедрением достижений науки и техники в народное хозяйство. ГКНТ выступал государственным заказчиком для науки, а также следил за внедрением результатов научных исследований в производство, участвовал в составлении планов финансирования исследований⁵.

Возвращение к прежней директивной системе управления в настоящее время не представляется целесообразным: возрастание информационного обмена, усложнение технологических процессов, развитие рыночных отношений, равноправного сотрудничества государства и частного сектора требуют поиска новой организационной структуры, которая могла бы обеспечить «лифт идей» от фундаментальной науки к внедрению инновационных технологий.

Вместе с тем необходимость модернизации института участия государства во внедрении в жизнь общества достижений науки, технологий и инноваций очевидна: государство является крупнейшим платежеспособным потребителем товаров, работ и услуг — спрос государства на инновации способен оказать существенное стимулирующее воздействие на научно-технологический процесс в стране.

При этом опыт зарубежных стран доказывает⁶, что финансирование не является достаточным фактором для обеспечения качественного толчка в

³ В отличие от упоминаемого в проектах и принятых нормативных правовых актах понятия «квалифицированный заказчик» понятие «распорядитель бюджетных средств» имеет устоявшееся нормативное определение в бюджетном законодательстве, согласно которому им является орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ).

⁴ См. постановление Совмина СССР от 1 октября 1966 г. № 797.

⁵ Информационные материалы по вопросам 420-го заседания Совета Федерации, которые не были заданы в рамках «правительственного часа» на тему «О приоритетных направлениях развития образования в Российской Федерации». URL: <http://council.gov.ru/media/files/8dp02bVYJ08KxFHKVyAf78CAjsSgTpJx.pdf> (дата обращения: 25.09.2019).

⁶ См.: Финансовое обеспечение развития научно-технологической сферы / под ред. Л. Э. Миндели. М., 2018. С. 96—99.

развитии без эффективного механизма мониторинга спроса и предложений на научные разработки, обеспечения информационных каналов взаимодействия субъектов инновационной деятельности, введения научного рецензирования при отборе приоритетных проектов — и в данном случае государству выделяется ключевая, объединяющая роль «квалифицированного заказчика».

Так, модель «квалифицированного заказчика» обычно предполагает включение в систему государственного стимулирования исследований и разработок предварительной концептуальной проработки документов исследовательских программ и проектов, включая требования к ним; оценку поступивших заявок; промежуточную и окончательную приемку выполненных работ; взаимодействие с общественностью и осуществление информационной поддержки программ и проектов. На контрактной основе данные функции могут выполнять научные институты, государственные исследовательские центры, специально созданные исследовательские структуры, технологические платформы⁷.

Таким образом, модель «квалифицированного заказчика» превращается в многосложный механизм стимулирования и коммерциализации инновационных разработок.

Анализ российского законодательства показывает, что институциональная среда государственного (муниципального, общественного) заказа в области научных разработок находится в стадии формирования, а модель «квалифицированного заказчика» принято понимать как отдельный субъект соответствующих правоотношений.

В настоящее время одним из системообразующих нормативных

правовых актов в области государственных закупок является Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ).

Названным законом регулируется правовой статус государственного (муниципального) заказчика. Государственный заказчик уполномочен непосредственно принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта РФ и осуществлять закупки (п. 5 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ).

Государственному (муниципальному) заказчику предписана необходимость следования принципу стимулирования инноваций, согласно которому при планировании и осуществлении закупок необходимо исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупки инновационной и высокотехнологичной продукции (ст. 10 Федерального закона № 44-ФЗ).

Тем не менее существенным критерием отбора остается цена, а не инновационные характеристики предложения, о чем свидетельствует содержание постановления Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁸. Процедура осуществления государственных (муниципальных) закупок сохраняет регламенти-

⁷ См.: *Смотрицкая И. И., Черных С. И.* Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики // *Инновации*. 2017. № 4. С. 35.

⁸ Предельная величина баллов, присуждаемая по критерию технических и функциональных характеристик, составляет 30—40%, для выполнения научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ — 80%. Также см.: *Каширин А. И.* Указ. соч. С. 19.

рованный типовой характер, что не способствует росту заинтересованности в закупках наукоемкой и инновационной продукции. Обязанность по формированию специального плана закупки инновационной продукции отсутствует. В целом Федеральный закон № 44-ФЗ остается ориентированным на закупку «готового продукта»⁹.

Несколько в ином ключе выстроено содержание правового регулирования на основе Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Федеральный закон № 223-ФЗ), который в числе прочего регулирует вопросы закупки инновационной и высокотехнологичной продукции определенными Законом юридическими лицами.

В соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ закупка инновационной и высокотехнологичной продукции носит плановый характер: заказчик обязан размещать план закупки в единой информационной системе на период от пяти до семи лет (ч. 3 ст. 4), при этом критерии отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки устанавливаются федеральными органами исполнительной власти (ч. 4 ст. 4). План закупки должен содержать раздел о закупке у субъектов малого и среднего предпринимательства в соответствии с утвержденным заказчиком перечнем товаров (ч. 3² ст. 4), а для отдельной категории заказчиков установлена обязанность закупать данную продукцию в определенном объеме

у субъектов малого и среднего предпринимательства (ч. 3³ ст. 4).

Вызывает сомнения, что изложенные в Федеральном законе № 223-ФЗ требования соответствуют адекватно происходящим в инновационной экономике процессам как минимум потому, что в условиях стремительного развития технологий к моменту запланированной закупки указанные в плане продукты перестанут быть инновационными¹⁰. Более того, речь идет только о конечной инновационной продукции, которая продается на рынке ее производителем. Вместе с тем в мировой практике давно наблюдается многообразие предмета инновационных закупок: от идеи до готового продукта или бизнеса, что и обеспечивает опережающее развитие. Отсутствие гибкости регулирования и его императивный характер ведут к практике размещения «пустого» плана закупки¹¹.

Вопросы финансирования инновационной деятельности также затрагивает Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее — Федеральный закон № 127-ФЗ), гл. IV¹. Однако декларируя формы государственной поддержки инновационной деятельности, названный Закон не раскрывает их содержание, как и не определяет правовой статус субъектов, оказывающих государственную поддержку инновационной деятельности. Несмотря на то что отдельные формы государственной поддержки, перечисленные в ст. 16² Федерального закона № 127-ФЗ, регулируются отраслевым законодательством, правовой механизм предоставления финансовой поддержки особо значимых видов инновационной деятельности (от проектирования до производства инновационной продукции) остается неразработанным.

⁹ См.: Андреева Л. В. Стимулирование спроса на инновационную продукцию путем государственных закупок // Проблемы развития и перспективы предпринимательского права в современных экономических условиях: материалы II Международной конференции / ред. С. С. Занковский, Л. И. Булгакова. М., 2018. С. 58—60.

¹⁰ См.: Каширин А. И. Указ. соч. С. 18.

¹¹ См. письмо Минэкономразвития России от 1 августа 2016 г. № Д28и-2046.

Таким образом, в части устройства механизмов финансирования научной, инновационной и технологической деятельности правовое регулирование на уровне федерального законодательства пока не претерпевает существенных изменений. При этом в части выполнения подп. «б» п. 34 Стратегии распоряжением Правительства РФ от 24 июня 2017 г. № 1325-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» были предусмотрены следующие обязательные мероприятия: разработка концепции реализации функций «квалифицированного заказчика» и корректировка механизмов реализации инструментов поддержки исследований и разработок¹².

¹² Результатом реализации данных мероприятий должны были стать: создание рабочих групп (из представителей промышленности (бизнеса), организаций, осуществляющих управление правами на результаты интеллектуальной деятельности, и квалифицированных разработчиков) по направлениям приоритетных исследований для выработки технологических проектов (программ), востребованных национальным и (или) международным рынком; утверждение концепции реализации федеральными органами исполнительной власти функций «квалифицированного заказчика» в сфере исследований и разработок; внедрение в пилотном режиме механизмов, предусматривающих делегирование функций по заказу, приемке и оценке результатов исследований и разработок от главных распорядителей бюджетных средств к сторонним организациям (субъектам среднего и крупного бизнеса); механизмов ежегодного формирования и утверждения государственного задания на выполнение исследований и разработок, предусматривающих согласование тематик и объемов работ с советами по приоритетным направлениям научно-технологического развития, а также реализацию концепции «квалифицированного заказчика»; механизмов, обеспечивающих проведение качественных патентных иссле-

В настоящее время Минобрнауки России разработан проект федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации», призванный обеспечить комплексную модернизацию правового регулирования в сфере науки и технологий. Предполагается, что данный правовой акт заменит Федеральный закон № 127-ФЗ, который со времени введения в действие претерпел многочисленные поправки и, по словам разработчиков, превратился в «бессистемный правовой акт»¹³.

Предметом правового регулирования нового закона должны стать общественные отношения, возникающие при осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности, в том числе с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В числе преимуществ названного законопроекта можно выделить разработку понятийного аппарата, включая введение понятия «общественный квалифицированный заказ», реализация которого направлена на решение социально-экономических задач и задач национальной безопасности, поиск ответов на большие вызовы, стоящие перед Российской Федерацией (ст. 2). Основной единицей финансирования в общественном заказе должен стать научный, научно-технический или инновационный проект, проект полного цикла.

Как указывают разработчики законопроекта, в его нормах системно

дований для повышения результативности планируемых исследований и разработок..

¹³ См.: Пояснительная записка «К проекту федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике” и Налоговый кодекс Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности”». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

реализуется принцип концентрации интеллектуальных, финансовых, организационных и инфраструктурных ресурсов на обеспечении общественного заказа в научной, научно-технической сфере, в рациональном сочетании со стимулированием научной, научно-технической деятельности в рамках проектов, тематика которых определяется субъектами научной, научно-технической деятельности. Раскрытие принципа осуществляется через нормы об общественном заказе в научной и научно-технической сфере, выполнение которого ориентировано на реализацию приоритетов научно-технологического развития.

Обращение к ст. 17 «Общественный квалифицированный заказ на осуществление научной, научно-технической и инновационной деятельности» законопроекта показывает, что в вводимой системе общественного квалифицированного заказа используются элементы модели «квалифицированного заказчика».

Инициатором проекта может выступать как публичное, так и частное лицо, сформировавшее и направившее координатору общественного квалифицированного заказа предложение о проведении научных, научно-технических, инновационных проектов. Размещению в государственных информационных системах подлежат все поступившие предложения. Координаторами общественного квалифицированного заказа выступают органы государственной власти (распорядители бюджетных средств), государственные корпорации, иные уполномоченные юридические лица. Координаторы общественного квалифицированного заказа обеспечивают информационную поддержку инициативы, а создаваемые в соответствии с требованиями подзаконных актов Советы по приоритетам научно-технологического развития обеспечивают оценку целесообразности и экспертно-аналитическое сопрово-

ждение инициатив. При этом предполагается осуществление ежегодного мониторинга реализации инициатив.

Тем не менее федеральный закон, призванный систематизировать регулирование, до сих пор не введен в действие, в то время как регулирование на уровне актов Правительства РФ и Минобрнауки России в настоящее время уже существенным образом видоизменяется в духе целей и задач Стратегии.

Так, вступили в действие Правила разработки, утверждения, реализации, корректировки и завершения комплексных научно-технических программ полного инновационного цикла и комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла в целях обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 19 февраля 2019 г. № 162 (далее — Правила). Правила устанавливают иной, отличный от предусмотренного законопроектом порядок реализации инициатив осуществления комплексных научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла. Действие Правил распространяется только на уровень комплексных научно-технических программ полного инновационного цикла и комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла — поддержка отдельных научных, научно-технических и инновационных проектов остается без внимания.

Инициирование комплексной программы также может осуществляться заинтересованными органами государственной власти, членами советов по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации, организациями реального сектора экономики, общественными объединениями, институтами развития, иными организациями. Вместе с тем введены расширенные тре-

бования к содержанию заявки, в том числе требование об оценке ресурсов, необходимых на ее реализацию, источников финансирования.

Рассмотрение заявок осуществляют советы по приоритетным направлениям, сформированные из ведущих ученых, имеющих значимые научные или научно-технические результаты; представителей бизнеса, заинтересованных в использовании научных, научно-технических результатов; представителей федеральных органов исполнительной власти и (или) государственных корпораций¹⁴.

Основной функцией совета является экспертное и аналитическое обеспечение реализации приоритетов научно-технологического развития. Советы в целях выполнения возложенных на них задач вправе: формировать экспертные группы; пользоваться базами и банками данных государственных и иных информационных систем о научной, научно-технической, инновационной деятельности и т. д.; приглашать к участию в обсуждении рассматриваемых советом вопросов третьих лиц, не входящих в состав совета; осуществлять взаимодействие с органами исполнительной власти, государственными корпорациями, государственными компаниями, акционерными обществами с государственным участием, институтами развития и иными заинтересованными организациями.

По итогам рассмотрения заявки совет по приоритетным направлениям принимает решение о направлении заявки на рассмотрение в координационный совет по приоритетным направлениям научно-технологического развития Совета при Президенте РФ по науке и образо-

ванию, который затем направляется на согласование в Правительство РФ для принятия окончательного решения о целесообразности реализации программы и выбора ее ответственного исполнителя — главного распорядителя средств федерального бюджета¹⁵.

Обязанность по разработке комплексной программы (проекта) возложена на ответственного исполнителя. Разработка комплексной программы (проекта) включает установление целей, задач и основных мероприятий комплексной программы (проекта), определение объемов соответствующих источников финансирования, включая средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, внебюджетных источников, а также иных инструментов государственной политики, влияющих на достижение результатов комплексной программы, комплексного проекта¹⁶.

Несомненно, положительным фактором вводимого правового регулирования должна стать квалифицированная поддержка ответ-

¹⁵ У ответственного исполнителя может быть соисполнитель комплексной программы, комплексного проекта, являющийся федеральным органом исполнительной власти и (или) иным главным распорядителем средств федерального бюджета, отвечающим за реализацию комплексной программы, комплексного проекта и достижение их целевых показателей.

¹⁶ См. приказ Минобрнауки России от 23 апреля 2019 г. № 39н «Об утверждении требований к подготовке комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла и комплексного научно-технического проекта полного инновационного цикла и формы комплексной научно-технической программы полного инновационного цикла и комплексного научно-технического проекта полного инновационного цикла». Содержание полномочий ответственного исполнителя позволяет определить его как «квалифицированного заказчика» в том значении, какое ему придается в рамках Стратегии.

¹⁴ См. постановление Правительства РФ от 17 января 2018 г. № 16 «Об утверждении Положения о создании и функционировании советов по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации».

ственного исполнителя в лице советов на стадиях рассмотрения инициативы, разработки комплексной программы (проекта), мониторинга ее исполнения и принятия решения о ее завершении. Ориентирование на комплексный характер программы (проекта) развития научно-технологических направлений будет способствовать преодолению искусственного разделения фундаментальных и прикладных научных исследований. Обеспечение качественной подготовки подобных проектов, направленных на развитие научно-исследовательской сферы, сможет обеспечить и привлечение частных инвестиций в их реализацию.

Вместе с тем данные нормативные правовые акты, которые введены в действие или готовятся к введению во исполнение Стратегии, параллельно сосуществуют с системой Федерального закона № 127-ФЗ, что не способствует упорядочиванию системы регулирования научно-технической сферы. Переход к модели «квалифицированного заказчика», который должен был представлять собой комплексное перестроение правового регулирования сферы стимулирования научных и инновационных разработок, в итоге осуществляется без системообразующего акта¹⁷, что приводит к разрозненности нормативной и методологической базы.

Вызывает также опасения необходимость обязательной ориентированности комплексной программы проекта на конкретно установленные ответственным исполнителем целевые показатели. Четкое предопределение

результатов реализации программ (проектов) облегчает для ответственного исполнителя мониторинг их исполнения, в том числе в части расходования средств финансирования, но при этом подспудно ставит исполнителя в зависимость от данных показателей. Творческий характер научной и инновационной деятельности обуславливает поиск гибкого регулирования, требующего от ответственного исполнителя (или квалифицированного заказчика) не только соблюдения прописанных процедур, но и следования системным началам стимулирования научной и инновационной деятельности (свобода и обоснованный риск).

Но главное — пока оставлены без должного внимания дальнейшие механизмы реализации комплексных программ (проектов), в том числе в части взаимодействия с их непосредственными исполнителями. В отсутствие иного распорядитель бюджетных средств будет продолжать действовать в рамках федерального законодательства о государственных (муниципальных) закупках, которое, как указывалось, требует доработки в части эффективного государственного стимулирования научной и инновационной деятельности.

Заключение. На основании изложенного можно сделать следующие выводы относительно реализуемого в настоящее время перехода распорядителей бюджетных средств к модели квалифицированного заказчика.

Научно-технологическое развитие экономики России требует выстраивания качественной системы взаимоотношений государства, бизнеса и научного сообщества. Повышение качества управления сферой науки и технологий требует внедрения гибких механизмов регулирования и одновременно повышения эффективности деятельности государства как субъекта, организующего и контролирующего финансовую сто-

¹⁷ Существуют зарубежные примеры комплексных актов, регулирующих научную и инновационную деятельность «Исследовательский кодекс Франции», комплексный закон «О восстановлении и реинвестировании американской экономики», «Закон о развитии науки и технологий Китая» — все акты приняты и обновлены в период 2004—2010 гг. См. Пояснительную записку к законопроекту.

рону реализации научно-технологических процессов.

Следует приветствовать введение института профессиональной предварительной и последующей экспертизы и оценки документов исследовательских проектов и программ, направленных на комплексное развитие научно-технической сферы.

Вместе с тем переход к модели «квалифицированного заказчика» носит «половинчатый» характер. Обеспечив участие и помощь представителей науки и бизнеса в формировании программ и проектов научно-технологического, инноваци-

онного развития, государство пока оставляет без должного внимания механизмы их финансирования распорядителями бюджетных средств. Законодательное регулирование контрактных отношений с участием «квалифицированного заказчика» (в том числе в рамках государственно-частного партнерства) по-прежнему требует проработки в соответствии с целями и задачами, поставленными Стратегией, — и ключевым критерием здесь должно стать не формальное следование процедурам, а достижение положительных социально-экономических эффектов.

Библиографический список

Андреева Л. В. Стимулирование спроса на инновационную продукцию путем государственных закупок // Проблемы развития и перспективы предпринимательского права в современных экономических условиях: материалы II Международной конференции / ред. С. С. Занковский, Л. И. Булгакова. М., 2018.

Каширин А. И. Закупки инновационных продуктов или закупки инноваций? // Инновации. 2015. № 5.

Клыпин А. В., Агамирова Е. В., Жарова Е. Н. Основные предпосылки формирования модели «квалифицированного заказчика» в России // Государство и бизнес. Экосистема цифровой экономики: материалы XI Международной научно-практической конференции. СПб., 2019. Т. 4.

Смотрицкая И. И., Черных С. И. Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики // Инновации. 2017. № 4.

Финансовое обеспечение развития научно-технологической сферы / под ред. Л. Э. Миндели. М., 2018.

Черных С. И. Публичные закупки в сфере исследований и разработок: новые тенденции // Институты государственного управления: стратегические вызовы и тенденции развития: сб. науч. трудов / под ред. И. И. Смотрицкой, Е. С. Исламовой. М., 2018.

References

Andreeva L. V. Stimulating the demand for innovative products through public procurement. *Problems of development and prospects of business law in modern economic conditions: proceedings of the II International Conference*. Ed. by S. S. Zankovskiy, L. I. Bulgakova. Moscow, 2018. (In Russ.)

Chernykh S. I. Public Procurement in Research and Development: New Trends. *Public Administration Institutions: Strategic Challenges and Development Trends*. Ed. by I. I. Smotritskaya, E. S. Islamova. Moscow, 2018. (In Russ.)

Financial support for the development of scientific and technological sphere. Ed. by L. E. Mindeli. Moscow, 2018. (In Russ.)

Kashirin A. I. Procurement of innovative products or procurement of innovation? *Innovation*, 2015, no. 5. (In Russ.)

Klypin A. V., Agamirova E. V., Zharova E. N. The main prerequisites for the formation of the model of a “qualified customer” in Russia. *State and business. Ecosystem of the Digital Economy: Proceedings of the XI International Scientific and Practical Conference*. St. Petersburg, 2019. Vol. 4. (In Russ.)

Smotritskaya I. I., Chernykh S. I. Public procurement as a strategic tool for the scientific and technological development of the Russian economy. *Innovations*, 2017, no. 4.