

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Санкт-Петербургский государственный экономический университет»
(СПбГЭУ)

На правах рукописи

СПИРИН АНТОН АЛЕКСЕЕВИЧ

**ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ
СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК**

Специальность 5.2.3 – Региональная и отраслевая экономика
(стандартизация и управление качеством продукции)

Диссертация на соискание учёной степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель: доктор
экономических наук,
профессор
Бонюшко Наталья Анатольевна

Санкт-Петербург – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК.....	13
1.1. Теоретические основы повышения качества функционирования контрактной системы в сфере закупок	13
1.2. Нормативно-правовая база по регулированию контрактной системы в сфере госзакупок России	29
1.3. Методические основы обеспечения качества государственного регулирования контрактной системы в сфере закупок.....	43
Выводы главы 1	49
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК	51
2.1. Сравнительный анализ подходов, направленных на совершенствование инструментария повышения качества функционирования системы государственных закупок	51
2.2. Роль офсетных закупок в повышении качества функционирования контрактной системы и стимулировании инновационной деятельности	72
2.3. Систематизация практики осуществления офсетных закупок в России..	97
Выводы главы 2	110
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК	112
3.1. Разработка концепции развития офсетных закупок в России	112
3.2. Алгоритм и практические рекомендации по реализации концепции развития офсетных закупок.....	126
3.3. Методические рекомендации по обеспечению качества функционирования контрактной системы	136
Выводы главы 3	160
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	163
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	169
ПРИЛОЖЕНИЕ А.	180
ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....	181

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования

В настоящее время вопросы, связанные с развитием контрактной системы в сфере закупок, являются одними из приоритетных. Обусловлено это в первую очередь тем, что на государственные закупки в России приходится более трети от расходной части годового бюджета России. Так и тем, что контрактная система обеспечивает выполнение государством важнейших функций, включая: социальную функцию (обеспечение населения товарами и услугами в сферах здравоохранения, образования, культуры), экономическую функцию (стимулирование предпринимательства, развитие добросовестной конкуренции и эффективности использования бюджетных средств), региональную функцию (содействие развитию территорий за счёт распределения государственных заказов).

Особое значение контрактная система приобрела с 2014 года, когда вступил в силу Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [5]. С этого момента она стала важным элементом политики импортозамещения и локализации производства, что позволило сформировать устойчивый спрос на отечественную продукцию и создать стимулы для её развития. Контрактная система стала использоваться не только как инструмент удовлетворения текущих государственных нужд, но и как средство структурной перестройки экономики.

Начиная с 2022 года особую роль в контрактной системе заняли контракты со встречными инвестиционными обязательствами (офсетные закупки). Данный механизм предполагает, что поставщик, получая долгосрочный государственный заказ, обязуется инвестировать средства в создание или развитие производства на территории России. Тем самым офсетные закупки обеспечивают не только выполнение государственных функций по удовлетворению потребностей в товарах и услугах, но и способствуют реализации принципа стимулирования инноваций, развитию локального производства, повышению качества продукции и конкурентоспособности отечественной экономики.

Несмотря на то, что механизм офсетных контрактов существует в российском законодательстве с 2016 года, они остаются мало распространенными, законодательство в этой сфере является фрагментированным, а научные исследования ограничиваются отдельными статьями и докладами ученых на конференциях, что говорит о малой изученности данного направления.

Таким образом, тема диссертационного исследования является актуальной и направлена на совершенствование механизма офсетных закупок в РФ и повышения качества функционирования контрактной системы в целом, что позволит:

- Нивелировать существующие недостатки офсетных контрактов;
- Распространить их применение в субъектах страны, что положительным образом скажется на повышении качества развития промышленной политики субъектов РФ;
- Повысить качество закупочной деятельности госзаказчиков;
- Гражданам страны получить услуги более высокого качества по меньшей стоимости.

Степень разработанности темы исследования

Значительный вклад в разработку проблем, связанных с менеджментом качества, внесли исследователи, такие как Бонюшко Н.А., Ватолкина Н.Ш., Виноградов Л.В., Власова В.М., Горбашко Е.А., Головцова И.Г., Жукова А.Г., Квинт В.Л., Кислицына О.А., Крылов Э.И., Кузьмина С.Н., Левшина В.В., Леонова Т.И., Окрепилов В.В., Приходько А.Н., Туманов К.М., Фатхутдинов Р.А., Фейгенбаум А., Фролова Е.А., Хисамова, Э.Д. и др.

Изучением проблем в области стандартизации закупочной деятельности, в том числе в области эффективности контрактной системы в сфере закупок, занимались такие ученые, как Асаул А.Н., Гладилина И.П., Дёгтев Г.В., Карлик А.Е., Кощеев В.А., Кучерова Л.А., Мельникова Е.С., Панибратов Ю.П., Фрунзе В.В., Цветков Ю.А.

Так как механизм офсетных закупок в России находится на начальной стадии развития, следует обратить внимание на авторов, которые исследуют зарубежные

системы государственных закупок, для изучения лучших практик – Горковенко Л.А., Захарова С.В., Касьянов Р.А., Маликова О.И., Матрешина Д.Е., Пучкова А.П., Чистякова Е.А.

Механизм офсетных закупок и процесс их инициации остаются недостаточно изученными, что оказывает негативное влияние на качество функционирования контрактной системы в целом. Недостаточная разработанность методических подходов к управлению качеством закупочной деятельности обуславливает необходимость дальнейших исследований в данном направлении.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических и методических основ и практических рекомендаций по повышению качества функционирования контрактной системы в сфере закупок.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Провести анализ эволюции научных исследований и теоретических подходов повышения качества контрактной системы, а также уточнить понятие «управление качеством государственных закупок» в условиях наднационального регулирования.

2. Провести сравнительный анализ подходов, направленных на совершенствование инструментария повышения качества функционирования системы государственных закупок, систематизировать выявленные лучшие практики в единой матрице организационно-экономических механизмов и на этой основе разработать алгоритм по анализу и внедрению лучших практик управления качеством госзакупок с учетом наднациональных требований и национальных ограничений.

3. Провести комплексную оценку состояния и тенденций развития контрактной системы в части применения офсетных закупок и на этой основе разработать концепцию развития механизма офсетных закупок, предусматривающую формирование стратегических целей, определение уровней и

субъектов инициирования изменений, а также регламентацию порядка их реализации.

4. На основании предложенной концепции обосновать и разработать процессную модель реализации офсетных закупок, обеспечивающую структурирование порядка их инициирования и осуществления, разграничение полномочий участников и нормативную упорядоченность применения данного механизма.

5. Разработать риск-ориентированный подход для бизнес-организаций, которые планируют принимать участие в офсетных закупках.

Объектом исследования является деятельность высших исполнительных органов власти и государственных заказчиков в контрактной системе в сфере закупок.

Предметом исследования являются организационно-экономические методы и механизмы повышения качества функционирования контрактной системы в сфере закупок.

Теоретическая база исследования. Научную основу исследования составили теоретические положения, выводы и практические рекомендации в области функционирования контрактной системы, управления качеством и процессов стандартизации, отражённые в международных и профессиональных стандартах, нормативных правовых актах Российской Федерации и её субъектов, а также в работах отечественных и зарубежных исследователей. В исследовании задействован комплексный подход, основывающийся на анализе теорий общего менеджмента и менеджмента качества, управления рисками.

Методологическая база исследования. Из общенаучных методов познания применялись следующие: анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнительный метод, системный и структурно-функциональный подходы, а также моделирование и формализация. Применение указанных методов позволило исследовать нормативно-правовую базу и практику государственных закупок, сопоставить отечественный и зарубежный опыт, а также разработать и предложить процесс

инициации офсетных закупок и методические рекомендации по совершенствованию закупочной деятельности.

Информационной базой исследования явились официальные данные единой информационной системы в сфере закупок, региональных информационных систем в сфере закупок, статистические и аналитические материалы исполнительных органов государственной власти России, федеральные и региональные нормативные правовые акты в области организации закупочной деятельности и инициации офсетных закупок, нормативные акты и законы в области регулирования государственных закупок стран ЕАЭС, открытые данные органов исполнительной власти Москвы и Санкт-Петербурга, аналитические материалы консалтинговых фирм в области государственных закупок и государственно-частного партнерства, находящиеся в открытом доступе, библиографической и реферативной базы данных Scopus, поисковой платформы Web of Science, научной электронной библиотеки eLibrary.Ru и «КиберЛенинка», база научной электронной библиотеки диссертаций и авторефератов «dissertCat».

Обоснованность результатов исследования подтверждается тем, что за основу взяты нормативные правовые акты и методические рекомендации в сфере государственных закупок, а также результатом анализа общепризнанных теоретических и практических разработок российских и зарубежных ученых в области стандартизации и управления качеством закупочной деятельности государственных заказчиков.

Достоверность полученных результатов, положений и выводов. Научная обоснованность подтверждается публикациями автора и апробацией результатов диссертации на международных и национальных конференциях. Ключевые выводы представлены в рецензируемых научных журналах из перечня ВАК Министерства науки и высшего образования РФ.

Соответствие диссертации Паспорту научной специальности. Область исследования соответствует следующим пунктам Паспорта специальностей ВАК 5.2.3 – Региональная и отраслевая экономика (стандартизация и управление

качеством продукции): п. 12.8. Резервы и механизмы повышения качества продукции, п. 12.10 Организационно-экономические аспекты совершенствования инструментария обеспечения качества продукции.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в комплексном развитии теоретических и методических подходов к повышению качества закупочной деятельности при применении механизма офсетных закупок в контрактной системе. В работе впервые дано детальное рассмотрение особенностей функционирования офсетных контрактов, исследованы вопросы обеспечения качества применительно к данному механизму. Предложена концепция развития механизма офсетных закупок в России, в основе которой организационно-экономические механизмы, направленные на реализацию потенциала офсетных закупок.

Наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученные лично соискателем.

1. Дано авторское определение понятия «управление качеством государственных закупок», под которым следует понимать скоординированную деятельность ответственных за нормативно-правовое регулирование в сфере госзакупок субъектов, направленную на разработку организационно-экономических механизмов, способствующих выполнению требований, заложенных в принципах системы государственных закупок стран Евразийского экономического союза в целях повышения качества функционирования сферы госзакупок. Отличительной особенностью данного определения является то, что оно впервые сформулировано с учетом наднационального законодательства и интеграционных процессов в евразийском союзе, что создает методическую основу для гармонизации правового регулирования, повышения результативности бюджетных расходов и сокращения транзакционных издержек в экономике.

2. Разработан алгоритм по анализу и внедрению лучших практик управления качеством госзакупок, которые систематизированы в единой матрице организационно-экономических механизмов. Алгоритм предусматривает

последовательную реализацию этапов инициации, диагностики, проектирования адаптационной модели, пилотной апробации, институционализации и масштабирования. Отличительной особенностью алгоритма является наличие механизма адаптации лучших международных практик к условиям национального регулирования, учитывающего наднациональные требования, ограничения действующего законодательства и институциональные особенности функционирования системы госзакупок. Применение предложенного алгоритма обеспечивает системное внедрение лучших практик, повышая качество функционирования системы госзакупок.

3. Разработана концепция развития механизма офсетных закупок в целях повышения качества контрактной системы: проведена оценка текущего состояния контрактной системы, определены основные направления и перспективы развития, на основе которых сформулированы цели развития механизма офсетных закупок, а также определены уровни (федеральный и региональный), на которых должны быть инициированы изменения, ответственные за реализацию положений концепции и инициирование изменений в целях повышения качества функционирования контрактной системы, порядок внесения изменений ответственными лицами. Реализация концепции обеспечивает институционально упорядоченное распространение практик применения офсетных закупок в субъектах Российской Федерации, повышение их результативности и усиление вклада в развитие контрактной системы. Предложенная концепция носит системный характер и интегрирует организационные и экономические механизмы развития данного инструмента в единую управленческую модель, в отличие от существующих подходов, ориентированных преимущественно на нормативное описание офсетных контрактов либо отдельные аспекты их практического применения.

4. Разработана процессная модель реализации офсетных закупок, определяющая последовательность их инициирования и осуществления, а также предусматривающая этапы выдвижения инициативы о проведении офсетной

закупки, ее рассмотрения и согласования межведомственной комиссией, проведения конкурсной процедуры. Предложенная модель решает вопрос, который полностью не регламентирован в настоящее время, так как обеспечивает структурирование и нормативную упорядоченность применения данного механизма, разграничение функций участников и регламентацию ключевых процедур, что способствует расширению практики заключения офсетных контрактов и повышению предсказуемости их реализации для государственных заказчиков и поставщиков.

5. Разработан риск-ориентированный подход к принятию решений об участии бизнес-организаций в офсетных закупках, представляющий собой систему взаимосвязанных инструментов, включающий алгоритм оценки целесообразности участия, интегральный показатель совокупного риска и матрицу рисков офсетных контрактов, что позволяет повысить обоснованность управленческих решений хозяйствующих субъектов и способствует повышению качества функционирования контрактной системы в сфере закупок.

Предложенный автором риск-ориентированный подход представляет собой методический инструмент поддержки управленческих решений бизнес-организаций при рассмотрении возможности участия в офсетных закупках. В отличие от существующих подходов к оценке участия в государственных закупках, разработанный подход учитывает инвестиционную специфику офсетных контрактов и связанные с ней долгосрочные риски.

Ключевым элементом разработанного подхода является интегральный показатель риска участия в офсетной закупке, рассчитываемый на основе вероятности возникновения рисков, степени их влияния на реализацию инвестиционного проекта и весовых коэффициентов значимости, определяемых экспертной группой бизнес-организации.

Использование данного показателя обеспечивает комплексную оценку потенциальных угроз и позволяет повысить обоснованность решений хозяйствующих субъектов об участии в офсетных закупках.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке подходов к повышению качества закупочной деятельности государственных заказчиков и высших исполнительных органов власти на этапе инициации офсетных закупок. Сформулированные положения основаны на анализе современных научных работ в области государственного заказа и управления качеством закупочной деятельности. Полученные результаты и выводы расширяют теоретические представления о специфике применения офсетного механизма и создают основу для дальнейших научных исследований, направленных на развитие теории и методологии управления государственными закупками, включая вопросы оценки эффективности деятельности государственных заказчиков.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в разработанных автором организационно-экономических механизмах, способствующих повышению качества функционирования контрактной системы в сфере закупок, а также методических рекомендациях, направленных на стандартизацию процесса инициации офсетных закупок, благодаря которым субъекты РФ могут сформировать региональную нормативную базу.

Апробация диссертационной работы. Результаты и выводы исследования получили одобрение в докладах и выступлениях автора в ходе проведения конференций, в том числе в рамках XV международной научно-практической конференции «Национальные концепции качества: роль качества в стратегиях социально-экономического развития в новом мире» (18-22 октября 2024 г., Санкт-Петербург), Секционного заседания кафедры проектного менеджмента и управления качеством «Роль качества и проектного менеджмента в обеспечении технологического суверенитета экономики России» в рамках проведения научной сессии ППС, аспирантов и научных сотрудников по итогам НИР за 2024 год (22 мая 2025 г., Санкт-Петербург).

Публикации результатов исследования: По материалам исследования опубликованы 5 научных работ общим объемом 3,86 п.л., в том числе авторских –

2,5 п.л., из них 3 – в рецензируемых изданиях, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации общим объемом 2,71 п.л., в том числе авторских – 1,74 п.л.

Структура диссертационной работы разработана в соответствии с поставленной целью и задачами исследования. Работа состоит из Введения, в котором автором отражена актуальность диссертационной работы, степень разработанности темы исследования, представлены цели и задачи работы, наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученные лично соискателем, трех глав, заключения и списка литературы. В первой теоретической главе, рассмотрены теоретические основы и государственное регулирование контрактной системы в сфере закупок. Вторая аналитическая, в которой автором проведен сравнительный анализ подходов, направленных на совершенствование инструментария повышения качества функционирования системы государственных закупок, рассмотрена роль офсетных закупок в повышении качества контрактной системы и стимулировании инновационной деятельности, осуществлен анализ практики осуществления таких закупок.; Третья практическая, посвящена повышению качества функционирования контрактной системы в сфере закупок посредством реализации концепции развития офсетных закупок, методическим рекомендациям для госзаказчиков по процессу инициации таких закупок и риск-ориентированному подходу для потенциальных исполнителей по офсетным контрактам, способствующему верной оценке риска при принятии решения о целесообразности участия в офсетной закупке. В заключении, представлены основные выводы диссертационной работы. Диссертационная работа изложена на 183 страницах, содержит 22 таблицы, 20 рисунков, 2 приложения.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

1.1. Теоретические основы повышения качества функционирования контрактной системы в сфере закупок

Государственные закупки – важнейшая сфера в управлении экономики России. На госзаказ приходится около трети ВВП страны. Помимо основной функции – удовлетворение государственных и муниципальных нужд – государственные закупки также являются важным элементом макроэкономической политики страны. С 2014 года система госзакупок является важной частью по развитию и регулированию экономики страны: госзакупки выступают инструментом по стимулированию инновационной деятельности, поддержке импортозамещения, экономической интеграции в ЕАЭС, поддержке субъектов малого предпринимательства (далее – СМП) и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО). В 2023 году 15,7% затраченных средств на госзакупки были направлены на реализацию национальных проектов России [64].

В течение последних пяти лет доля расходов на государственные закупки составляет более трети от расходной части годового бюджета России. Так, в 2023 году госзаказчиками страны было заключено контрактов на общую сумму – 12 трлн. рублей, что составляет 37% от всех расходов страны [60].

Следует отметить, что истоки государственных закупок на территории России восходят к периоду формирования Московского государства (XVI–XVII вв.). В этот период обеспечение государственных нужд опиралось преимущественно на систему натуральных повинностей и налогов. Основные обязательства населения выражались в поставках продуктов питания, строительных материалов, лошадей, оружия и других ресурсов, необходимых для

содержания армии, строительства оборонительных сооружений и обеспечения двора.

Помимо натуральных повинностей использовалась практика заключения подрядов с купцами и ремесленниками. В рамках подрядных договоров предприниматели принимали на себя обязательство по изготовлению и поставке товаров либо выполнению работ для государства (например, строительство крепостей, отливка пушек, поставка хлеба в гарнизоны). Финансирование таких заказов осуществлялось из казённых средств, но зачастую в сочетании с принудительными повинностями, что отражало недостаточную развитость рыночных механизмов.

Наиболее значимым документом в области закупок того периода следует считать указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 г. о закупке провианта (муки и сухарей) для нужд армии, отправленной на осаду Смоленска [45]. Указ в самых общих чертах определял элементарные параметры правил, по которым частные лица могли участвовать в реализации государственного заказа: публичность его объявления, поиск исполнителей, условия поставки (предельная цена закупки и ее объем, освобождение подрядчика от провозных пошлин для поставки провианта к месту).

Начало XVIII века, ознаменованное реформами Петра I, стало переломным этапом в развитии системы государственных закупок. Основным фактором, определившим этап, стала потребность в строительстве регулярной армии, формировании промышленной базы [36]. Для обеспечения государственных нужд стали использоваться торги, в ходе которых предприниматели и купцы получали возможность конкурировать за государственный заказ. Такая практика ориентировалась на западноевропейские образцы и способствовала формированию первых элементов рыночной конкуренции в сфере публичных закупок.

Организационная структура закупочной деятельности была связана с деятельностью новых государственных органов – коллегий и канцелярий, которые заменили приказную систему и обеспечивали более чёткое распределение

функций. Установление централизованного контроля над расходами и поставками отражало стремление к рационализации государственного аппарата.

Петровская эпоха заложила основы современной модели государственных закупок, сочетавшей конкурентные подрядные механизмы с элементами государственной монополии в стратегических отраслях. Что обеспечило ресурсную базу для военных и экономических реформ, а также позволило институционализировать практику торгов и подрядов в стране.

XIX столетие стало периодом институционального укрепления системы государственных закупок в Российской империи. В условиях ускоряющейся индустриализации, модернизации армии и флота, а также масштабного строительства железных дорог и инфраструктурных объектов резко возросла потребность в эффективных механизмах государственного заказа.

Особое значение для развития института госзакупок имели реформы 1860-х годов. В этот период была предпринята попытка более строгой регламентации конкурсных процедур: устанавливались правила проведения торгов, сроки подачи заявок, порядок их рассмотрения и заключения контрактов. Эти меры направлялись на повышение прозрачности процесса и снижение произвольности при выборе подрядчиков [41].

Тем не менее на практике сохранялась высокая степень уязвимости системы к коррупционным практикам. В деловой среде укоренились завышение цен, манипуляции при оценке заявок и использование административного ресурса. Данное противоречие – между нормативной регламентацией и фактическим произволом – стало характерной чертой функционирования государственных закупок в Российской империи.

После революции 1917 года система государственных закупок в её дореволюционном понимании фактически прекратила существование. Хотя и частично существовала в период НЭПа. Экономическая модель, основанная на плановом хозяйстве, трансформировала саму природу государственных заказов.

Закупочные механизмы были заменены системой централизованного распределения ресурсов.

Ключевым институтом в данной системе выступал Госплан СССР, разрабатывавший пятилетние планы и определявший объёмы производства, направления поставок и конечных потребителей. Фактически предприятия не участвовали в конкурентных процедурах: они получали обязательные для исполнения государственные задания, представлявшие собой квоты на производство и поставку продукции [55].

С середины XX века стала формироваться практика госзаказа как института плановой экономики – государство распределяло контракты на основе плановых показателей, а предприятия обязаны были их выполнять. При этом контроль качества и сроков оставался в ведении отраслевых министерств.

В 1980-е годы, на фоне реформаторских процессов, предпринимались попытки ввести элементы конкурсных механизмов, но данные инициативы не получили широкого развития и не изменили фундаментально планово-распределительный характер системы.

Переход к рыночной экономике в начале 1990-х годов потребовал коренной перестройки системы государственных закупок. Отказ от централизованного планирования обнажил необходимость создания механизмов, обеспечивающих прозрачность и эффективность расходования бюджетных средств. Развитие и становление системы государственных закупок в Российской Федерации представлено в разделе 1.2 диссертационной работы. В таблице 1 представлены основные этапы развития системы государственных закупок в разные эпохи.

Таблица 1 - Ключевые этапы развития государственных закупок в России и их характеристики (разработана автором)

Эпоха	Характеристика государственных закупок	Основные механизмы и особенности	Проблемы и ограничения
Допетровская Русь (XVI–XVII вв.)	Натурально-распределительный характер закупок	Натуральные повинности, подряды с купцами	Ограниченная прозрачность, отсутствие правовой

Эпоха	Характеристика государственных закупок	Основные механизмы и особенности	Проблемы и ограничения
		и ремесленниками, приказная система	базы, зависимость от повинностей
Петровская эпоха (конец XVII – начало XVIII вв.)	Формирование конкурентных элементов	Торги и конкурсные процедуры, государственные заводы и мануфактуры, коллегии и канцелярии	Ограниченная конкуренция, высокая административная централизация
Российская империя (XIX век)	Институционализация государственных закупок	Подрядная система, торги, реформы 1860-х гг. с регламентацией конкурсных процедур	Коррупция, завышение цен, использование административного ресурса
Советский Союз (1917–1991)	Централизованное планирование заменяет конкуренцию	Госплан, обязательные государственные задания, отраслевые министерства, госзаказы для оборонной промышленности	Отсутствие рыночных стимулов, дефицит, неэффективность, слабая мотивация к качеству

Для достижения цели диссертационного исследования необходимо определить основные термины и определения, относящиеся к контрактной системе в сфере закупок. Ключевые определения приведены в таблице 2.

Таблица 2 - Понятийный аппарат

Термин	Определение
Высокотехнологичная продукция	Разработанные и произведенные на основе критических и (или) сквозных технологий с использованием передовых научных и технических достижений и инновационных методов товары, работы и услуги в сфере развития технологий [7]
Госзаказчик	Государственный орган, орган управления РФ или субъекта РФ, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством России
ЕИС	Единая информационная система в сфере закупок. Официальная государственная платформа, созданная для централизованного управления процессами государственных и муниципальных закупок

Термин	Определение
Инициация офсетной закупки	Процесс, на основании которого высшие органы исполнительной власти субъектов РФ принимают решение о целесообразности проведения офсетной закупки
Инновационная продукция	Продукция, обладающая новыми или существенно улучшенными характеристиками и созданная с применением новых или усовершенствованных технологических решений, обеспечивающих повышение эффективности или экономичности её использования [19]
ИОГВ	Исполнительный орган государственной власти
Исполнитель (поставщик)	Участник закупки, с которым в соответствии с настоящим Федеральным законом может быть заключен контракт, если предложенные им условия соответствуют требованиям федерального закона о контрактной системе в сфере закупок
Контрактная система в сфере закупок	Совокупность участников и регулирующих органов, а также совокупность правовых и организационных мер, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах. Регулируется 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
КТРУ	Каталог товаров, работ и услуг - систематизированный перечень товаров, работ и услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Необходим для унификации, стандартизации закупочных процессов
Опережающая стандартизация	Стандартизация, заключающаяся в установлении повышенных по отношению к уже достигнутому на практике уровню норм и требований к объектам стандартизации, которые будут оптимальными в последующее время
Организационно-экономические механизмы	Комплекс взаимосвязанных организационных структур, методов, правил, процедур и экономических инструментов, созданных для эффективного функционирования и достижения целей какой-либо системы

Термин	Определение
Офсетные закупки	Под офсетными закупками понимается вид государственных закупок, при котором поставщик помимо основных обязательств должен также осуществить инвестиции в создание или модернизацию производства или инфраструктуры для выпуска соответствующего товара или оказания услуги
Офсетный контракт	Результат офсетной закупки - контракт, который заключается по ее результатам. Имеет долгосрочный характер (до 10 лет), предполагает начало поставки продукции по нему после завершения инвестиционных обязательств (если иное не предусмотрено контрактом)
Принципы контрактной системы в сфере закупок	Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок
Управление качеством государственных закупок (авторское определение)	Скоординированная деятельность ответственных за нормативно-правовое регулирование в сфере госзакупок субъектов, направленную на разработку организационно-экономических механизмов, способствующих выполнению требований, заложенных в принципах системы государственных закупок стран ЕАЭС в целях повышения качества функционирования сферы госзакупок

Начиная с 2014 года – момента, когда в силу вступил новый 44-ФЗ о закупках – исследователями было защищено 93 работы на соискание ученой степени кандидата или доктора наук. При этом почти в половине случаев в качестве научной проблемы рассматривалось не только совершенствование отдельных аспектов контрактной системы, но и ее влияние на другие секторы экономики страны.

В целях подтверждения выдвинутого тезиса, следует обратиться к открытым данным базы научной электронной библиотеки диссертаций и авторефератов «dissersCat». На основе информации, представленной в электронной библиотеке, проведён анализ научных исследований, предметом которых является

сфера государственных закупок. Указанные работы были классифицированы по отраслям экономики Российской Федерации, в контексте которых исследователями установлена взаимосвязь и синергия с системой государственных закупок, а также отражено её влияние на развитие соответствующих секторов. Сводная таблица представлена в приложении А.

Проведенный анализ показывает, что контрактная система в сфере закупок с самого начала ее действия рассматривается исследователями, как важный способ регулирования и развития различных видов экономической деятельности России. При этом для каждого такого вида необходимы меры, направленные на совершенствование закупочных процессов и повышение эффективности при помощи управления качеством.

Следует отметить, что современная экономика характеризуется высокой насыщенностью рынков, быстрой сменой технологий и ростом требований со стороны потребителей. В этих условиях качество перестает быть лишь характеристикой товара или услуги и выступает как стратегическая категория, определяющая долгосрочные перспективы.

Бонюшко Н.А. [24], Горбашко Е.А. [31, 32], Головцова И.Г. [33], Жукова А.Г. [37], Кучерова Л.А. [39], Фрунзе В.В. [49], Четыркина Н.Ю. [51], Шарашкина Т.П. [52] продолжают исследовать как категорию качества, так и заниматься вопросами управления качеством, повышением эффективности управления качеством, применения инструментов менеджмента качества и исследовать другие аспекты качества.

В России вопросы повышения качества находят отражение в государственных программах и национальных проектах. В частности, национальная политика в области стандартизации, технического регулирования и сертификации направлена на повышение доверия к отечественной продукции как внутри страны, так и на внешних рынках.

Под качеством следует понимать совокупность свойств и характеристик продукции, услуги, процесса или системы, которые определяют их способность удовлетворять установленные или предполагаемые потребности (ГОСТ 15467-79).

При этом, также существуют иные подходы к трактовке понятия качества, которые представлены в таблице 3.

Таблица 3 – Трактовки понятия «качество»

Подход	Определение
Классический (объективный)	Качество рассматривается как соответствие продукции или услуг установленным стандартам, техническим регламентам и нормативам. В этом контексте оно выступает как измеримая категория
Потребительский (субъективный)	Под качеством понимается степень удовлетворения ожиданий и потребностей потребителя. Даже при одинаковых технических характеристиках восприятие качества может различаться в зависимости от ценности для конкретного клиента
Управленческий	В менеджменте качество трактуется как степень соответствия процессов, продукции и услуг целям организации и ожиданиям заинтересованных сторон. Этот подход нашёл отражение в международных стандартах серии ISO 9000
Философский	Качество понимается как всеобъемлющая характеристика объекта, определяющая его сущность и отличающая его от других объектов

Также следует отметить роль стандартизации, как инструмента формирования и поддержания качества. Основными функциями стандартизации являются:

- Обеспечение сопоставимости и надежности;
- Снижение издержек и рисков (стандартизация минимизирует вероятность брака и потерь, связанных с несоответствием продукции нормативам);
- Повышение конкурентоспособности (соответствие национальным и международным стандартам увеличивает доверие потребителей и партнеров, расширяя возможности экспорта);

- Поддержка инноваций (стандарты обеспечивают совместимость новых технологий и продуктов, снижая технологические риски при внедрении инноваций).

В силу деятельности, направленной на цифровизацию различных сфер экономики, нельзя не обратить внимание на взаимосвязь стандартизации и цифровизации, так как их симбиоз становится стратегическим инструментом формирования инновационной и устойчивой экономики, способной эффективно отвечать на внутренние и внешние вызовы.

Например, взаимосвязь стандартизации и цифровизации является значимой составляющей контрактной системы в сфере закупок. При помощи них государство обеспечивает беспрепятственный доступ к информации о закупках посредством их перевода исключительно в электронный вид, повышает прозрачность закупочных процессов, обеспечивает эффективный контроль за бюджетными расходами.

Посредством стандартизации государство снижает коррупционные риски (например, обязывает применять КТРУ для описания закупаемой продукции), повышает эффективность закупочной деятельности госзаказчиков посредством разработки типовых форм контрактов и закупочной документации. Более подробно вопросы стандартизации государственных закупок рассмотрены в разделе 2.1 настоящей работы.

С учетом высокой значимости сферы государственного заказа для экономики Российской Федерации представляется необходимым формализовать понятие управления качеством государственных закупок.

Для этого обратимся к ГОСТ Р ИСО 9000-2015 [13], в котором представлены основные положения и словарь применительно к системе менеджмента качества. Термин «управление качеством» состоит из нескольких понятий, представленных на рисунке 1.



Рисунок 1 - Определение понятия «управление качеством» в ГОСТ Р ИСО 9000-2015

Как мы видим, из данной схемы следует, что «требование» является ключевым понятием для термина «управление качеством». В связи с этим необходимо определить, что следует понимать под требованиями в сфере государственных закупок.

Начиная с 2014 года Договором о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) регулируются экономические отношения между государствами-участниками на наднациональном уровне, включая сферу государственных закупок. Установление единых правил и гарантий доступа к рынкам госзакупок осуществляется именно на наднациональном уровне (информация о регулировании рынка госзакупок в ЕАЭС представлена в разделе 2.1 данной работы). В то же время национальные уровни сохраняют определённую автономию, реализуя и конкретизируя процедуры закупок в пределах обязательств, предусмотренных Договором о ЕАЭС.

В связи с этим, при определении требований, необходимо учитывать не только национальное законодательство России, но и положения Договора о ЕАЭС.

В ходе анализа раздела XXII Договора о ЕАЭС, посвящённого регулированию государственных закупок, а также национальных законодательств государств-членов Союза, автором было выявлено общее основание: все нормативные правовые акты в рассматриваемой сфере опираются на совокупность принципов, обязательных к применению при осуществлении закупочной деятельности. В связи с этим под «требованиями» в контексте государственных закупок следует понимать именно принципы, лежащие в основе системы госзаказа ЕАЭС и национальных систем стран-участниц.

Таким образом, автором предлагается следующее определение: под управлением качеством государственных закупок следует понимать скоординированную деятельность ответственных за нормативно-правовое регулирование в сфере госзакупок субъектов, направленную на разработку организационно-экономических механизмов, способствующих выполнению требований, заложенных в принципах системы государственных закупок стран ЕАЭС в целях повышения качества функционирования сферы госзакупок. Отличительной особенностью данного определения является то, что оно впервые сформулировано с учетом наднационального законодательства и интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. Это обеспечивает формирование методической основы для гармонизации правового регулирования, повышения эффективности использования бюджетных средств и снижения транзакционных издержек в экономике государств-членов Союза. Принципы системы государственных закупок ЕАЭС подробно рассмотрены в разделе 2.1 диссертационной работы.

Управление качеством государственных закупок является составной частью управления качеством экономики страны, направленной на решение одной из основополагающих задач – обеспечения стабильного и устойчивого экономического роста, а также повышение уровня жизни населения.

Научная область, занимающаяся исследованием вопросов качества в контексте государственных закупок, демонстрирует интенсивное развитие. За

период с 2019 года по настоящее время было успешно защищено восемь кандидатских диссертаций, тематика которых охватывала аспекты обеспечения качества и стандартизации в рамках контрактной системы.

Рассмотренные исследования в сфере обеспечения качества в контрактной системе подтверждают авторское определение понятия «управление качеством государственных закупок», поскольку предлагаемые исследователями механизмы способствуют реализации принципов контрактной системы (рисунок 2).

В 44–ФЗ определены шесть принципов, на которых основывается контрактная система: принцип открытости и прозрачности, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчика, стимулирования инноваций, единства контрактной системы, ответственности за результативность и эффективность.

На приведённой схеме (рисунок 2) представлено сопоставление принципов контрактной системы с подходами, отражёнными в научных трудах различных авторов в области обеспечения качества закупочной деятельности (подробная информация в табличной форме представлена в приложении Б).

Развитие принципа открытости и прозрачности представлено в работе А.В. Орлюка [42, 43] при помощи предложенных направлений цифровизации управления процессом государственных закупок. Принципа обеспечения конкуренции в диссертациях Ю.Е. Гариной [26] и Н. Н. Кадырова [28, 29] посредством оценки опыта и деловой репутации исполнителя и развития стандартизации описания объектов закупки при помощи каталога товаров, работ и услуг (КТРУ).

Принципа профессионализма заказчиков в научных работах С.С. Дымного [35], В.В. Фрунзе, Е.В. Строгановой [30] и Л.А. Кучеровой благодаря разработанному стандарту внутреннего контроля, рекомендаций по применению компетентностного подхода в подготовке кадрового состава и концепции стандартизации закупочной деятельности госзаказчиков.



Рисунок 2 - Взаимосвязь принципов контрактной системы с исследованиями в области качества закупочной деятельности (разработан автором)

Развитие принципа единства контрактной системы представлено в работе А. О. Борбровицкого. Принцип результативности и эффективности рассматривался в работах всех вышеперечисленных авторов.

На основании проведенного анализа видно, что единственным принципом, который не рассмотрели исследователи в рамках изучения вопросов качества применительно к сфере госзакупок, является принцип стимулирования инноваций.

Научный пробел в области обеспечения качества государственных закупок вызывает удивление, поскольку на основании анализа диссертаций, представленных в приложении Б, можно сделать вывод о значительном интересе исследователей к изучению роли государственных закупок в инновационных преобразованиях экономики страны. К таким преобразованиям относятся развитие промышленности, реализация программ импортозамещения и локализация производства лекарственных препаратов.

С момента вступления в силу 44-ФЗ в 2013 году Правительство РФ возлагает на сферу госзакупок функцию по стимулированию инновационной деятельности посредством создания спроса на отечественные инновационные и высокотехнологичные товары и услуги, которые должны заместить иностранные аналоги необходимые для нормального функционирования общества и удовлетворения их нужд, доступ к которым затруднен.

В действующем российском законодательстве, регулирующем сферу контрактной системы, отсутствуют чётко установленные критерии, позволяющие определить и классифицировать продукцию как инновационную либо высокотехнологичную. По мнению автора, принцип стимулирования инновационной деятельности в рамках контрактной системы Российской Федерации реализуется преимущественно через поддержку национальных инноваций. Такие инновации характеризуются тем, что по степени новизны и масштабу распространения они рассматриваются как новые главным образом в пределах конкретного государства.

Наиболее остро дефицит в иностранных товарах и услугах возник после 24 февраля 2022 года, когда многие зарубежные компании ушли с российского рынка. В связи с этим Правительством РФ были разработаны подходы, способствующие замещению и созданию отечественных аналогов для некоторых видов продукции. Такие подходы были разработаны в том числе и для сферы госзакупок – развитие контрактов со встречными инвестиционными обязательствами, которые стали вершиной реализации принципа стимулирования инноваций в контрактной сфере.

В связи с экономической ситуацией, возникшей после 2022 года, которая характеризуется дефицитом бюджета и значительными расходуемыми средств фонда национального благосостояния, принимая во внимания, что на сферу госзакупок приходится около 35-40% от расходов бюджета страны, а контрактная система является важным элементом проведения программы импортозамещения и совершенствования промышленности страны, направленным на замещение социально-значимых товаров и услуг, необходимых для удовлетворения нужд граждан страны, а также правовой неопределенностью ключевых федеральных ведомств и научным пробелом в области управления качеством государственных закупок считаем необходимым в диссертационной работе разработать теоретические и методические рекомендации по повышению качества функционирования контрактной системы в системе государственных закупок с учетом принципа стимулирования инноваций.

Для реализации поставленной цели необходимо рассмотреть законодательную базу, регулирующую контрактную систему, а также, так как Россия является членом ЕАЭС, который в рамках наднационального законодательства регулирует сферу госзакупок, рассмотреть подходы, которые применяют страны Союза для управления качеством государственных закупок.

1.2. Нормативно-правовая база по регулированию контрактной системы в сфере госзакупок России

С момента распада Советского Союза и начала проведения рыночных реформ в России система государственных закупок играла важную роль в экономическом преобразовании страны. В 1990-е годы на данную сферу была возложена особая функция, заключающаяся в установлении и поддержании эффективного взаимодействия между государственными структурами и формирующимся предпринимательским сектором в стране.

В историческом контексте, который подробно рассмотрен в п.1.1. настоящей работы, государственные закупки в России имеют глубокие корни, уходящие в эпоху Российской Империи и продолжающиеся до окончания новой экономической политики (НЭП) в СССР. Однако в связи с тем, что административно-командная экономическая модель Советского Союза не предусматривала существование какого-либо предпринимательства, в 1990-е годы перед Правительством Российской Федерации возникла необходимость в создании системы государственных закупок с нуля. Так как накопленный опыт Российской Империи и периода НЭПа не соответствовал ни правовым нормам Российской Федерации, ни современным мировым экономическим стандартам. Формирование системы государственного заказа (ГЗ) в современной России происходило в несколько этапов, которые рассмотрены ниже.

1 этап с 1991 по 1994 годы

На первом этапе развития системы ГЗ был принят закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», который регулировал состояние конкуренции в России до 2006 года. Систему государственных закупок невозможно создать, если не обеспечить её эффективное функционирование посредством законодательного регулирования, направленного на защиту конкуренции. В этом контексте закон РСФСР, регулирующий вопросы защиты конкуренции, следует рассматривать как

основополагающий документ, который заложил основу для формирования системы государственных заказов на начальном этапе её становления.

Второй ступенью первого этапа развития госзакупок в России стал Указ Президента РФ № 143 от 15 октября 1991 г. «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году». Указ установил, что хозяйственные связи формируются на договорной основе и централизованно регулируемой продукции для государственных нужд, а поставщики самостоятельно реализуют продукцию на условиях заключаемых договоров.

Отправной точкой в развитии системы госзакупок, которая сформировала первооснову законодательной базы, стал закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». В данном законе впервые вводится и дается определение понятию государственный контракт. Согласно ч. 2 ст. 3 государственный контракт – это «документ, определяющий права и обязанности государственного заказчика и поставщика по обеспечению государственных нужд». Также было определено, что государственные нужды обеспечиваются за счет бюджетных средств и внебюджетных источников. Госзаказчики осуществляют выбор поставщиков продукции для заключения государственных контрактов путем проведения конкурсного отбора.

7 августа 1992 года в целях создания механизма государственных закупок товаров для государственных нужд и государственной поддержки отдельных производств и направлений деятельности, а также создания условий для реализации Закона Российской Федерации «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» Президентом РФ был подписан указ № 826. Указ постановил, что государственные закупки производятся по рыночным ценам на основе государственных контрактов. В качестве подрядчиков могут выступать как товаропроизводители, так и любые посреднические организации. Госзакупки, за исключением вооружений, военной техники и продукции специального применения, осуществляются на основе конкурсного отбора. На основании этого указа 27 августа 1992 года было издано Постановление Правительства РФ № 638

«Об организации работ по реализации Закона РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»», в котором регламентировался порядок закупки продукции и заключения контрактов.

Также следует отметить, что в конце 1994 года был принят Федеральный закон «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» от 02.12.1994 № 53-ФЗ [16], который регламентировал закупки сельскохозяйственной продукции.

2 этап с 1994 по 1997 годы

Завершение 1994 года стало началом нового этапа развития системы государственных закупок, так как, во-первых государственной думой был принят Гражданский кодекс Российской Федерации, а во-вторых, с 13 декабря 1994 года вступил в силу Федеральный закон № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», который заменил собой закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1.

Новый федеральный закон закрепил два уровня государственных нужд: федеральные и региональные, у госзаказчика появилась обязанность привлекать субъекты малого предпринимательства для выполнения госконтрактов.

Также 60-ФЗ регулировал основные положения, касающиеся государственных закупок, затрагивавших важные проблемы контроля качества поставляемой продукции и ответственности сторон за нарушение условий государственного контракта.

При этом второй этап развития системы госзакупок не решил главной проблемы, которая была на первом этапе: конкурсные процедуры при размещении государственного заказа не являлись обязательными, и как следствие, прослеживалось полное отсутствие конкуренции, что влекло за собой неэффективное расходование бюджетных средств.

3 этап с 1997 по 2006 годы

Начало третьего этапа развития системы государственных закупок следует считать с Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах

по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». На основе этого Указа было утверждено положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, в котором основным способом осуществления закупок стал открытый конкурс. Также были закреплены следующие способы проведения закупок: двухэтапные торги, закрытый конкурс, запрос котировок, а также закупка у единственного источника. Указ № 305 следует считать первой существенной реформой в сфере госзакупок, которая значительно изменила всю систему, сделала ее более открытой и прозрачной.

Спустя два года после издания Указа № 305 был принят Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» [17], который закрепил конкурс как основной способ размещения государственного заказа. При этом иные способы организации закупок в законе не были регламентированы и осуществлялись на основе ранее принятого Указа Президента Российской Федерации № 305. Основным недостатком 97-ФЗ стало то, что закон не регламентировал действия муниципальных заказчиков, а только федеральных.

К началу 2000-х годов Россия постепенно выходит из экономического кризиса 1998 года, все больше открывается глобальному миру, встраивается в экономические процессы развитых стран. В связи с этим возникает потребность в соответствии российской экономики международным принципам прозрачности и открытости. Система госзакупок, как одна из важнейших сфер экономических отношений страны, также должна соответствовать международным требованиям. Но действующая на тот момент система не содержала принципов единства размещения заказов, а многие закупки осуществлялись не на конкурсной основе. Система не имела единого методического обеспечения и информационного пространства. Все эти недостатки стали основой высокого уровня коррупции и снижения эффективности расходования бюджетных средств.

4 этап с 2006 по 2014 годы

Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ [18] впервые объединил и связал ранее разрозненную систему государственных закупок Российской Федерации.

94-ФЗ значительно изменил систему госзакупок в России, благодаря чему резко снизились цены на приобретаемые товары, работы и услуги. Этой тенденции поспособствовали следующие изменения. На 4 этапе развития разрабатывается и внедряется специализированное официальное информационное пространство для размещения информации о государственных закупках – официальный сайт государственных закупок. Это позволило сделать процедуру закупок открытой и общедоступной для любого заинтересованного лица.

В Федеральном законе впервые были упорядочены и описаны процедуры организации закупок, положено начало электронным процедурам, распространившим электронный аукцион, установлены требования к рассмотрению и оценке заявок участников, определены порядок досудебного урегулирования конфликтных ситуаций, а также введены контроль в сфере закупок, определено понятие начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК), введен запрет на закрытые процедуры (за исключением заказов, составляющих государственную тайну), сформулирован закрытый перечень случаев, в которых возможно размещение заказа у единственного источника, ограничено использование квалификационных критериев.

На рассматриваемом этапе развития также было ратифицировано Соглашение от 09 декабря 2010 года «О государственных (муниципальных) закупках» между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией, которое открыло новые рынки для отечественных поставщиков и одновременно впустило на внутренние рынки новых участников, стимулируя конкурентную борьбу [3].

Министерством экономического развития был разработан порядок общественного обсуждения крупных закупок товаров, работ или услуг.

Для данного этапа развития было характерным заимствование зарубежного опыта в области регулирования госзакупок. Опыт США способствовал развитию инструментов электронной коммерции (создание электронных торговых площадок, распространение электронного аукциона), законодательство Евросоюза нашло отражение в ратификации соглашения о гармонизации законодательств государств в области государственных и (или) муниципальных закупок.

Несмотря на все преимущества 4 этапа развития системы государственных закупок, 94-ФЗ обладал рядом недостатков. Например, регламентировал процесс государственных закупок от момента проведения закупки до заключения контракта, устанавливая лишь некоторые моменты контроля над деятельностью заказчика. Планирование закупок и исполнение контракта никак не контролировалось в рамках данного законодательства. Распространение электронного аукциона приводило к демпингу цен в ущерб качеству товаров и услуг. Отсутствие прозрачного контроля на всех этапах закупок позволяло злоупотреблять полномочиями и заключать контракты с аффилированными или недобросовестными подрядчиками. Многочисленные бюрократические барьеры делали участие в закупках сложным, особенно для малого и среднего бизнеса. Экономическая политика государства предполагала поддержку отечественных производителей и внедрение инновационных технологий [48], требовались механизмы стимулирования таких инициатив в рамках госзакупок.

Все перечисленные выше недостатки требовали новых кардинальных изменений в системе, которые нельзя было решить точно, внося поправки в отдельные статьи 94-ФЗ.

5 этап с 2014 года по настоящее время

По поручению Президента РФ от 28.03.2011 № пр-772 о необходимости комплексного совершенствования законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок 7 мая 2012 года Правительством РФ был внесен на

рассмотрение в Государственную думу проект нового федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Так как закон был призван кардинально реформировать систему госзакупок, процесс его обсуждения и внесения поправок растянулся на год: в первом чтении законопроект был рассмотрен 8 июня 2012 года, а подписан Президентом РФ – 5 апреля 2013 года. Официально Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ вступил в силу 1 января 2014 года.

В пояснительной записке к законопроекту Правительство РФ указывало, что ФЗ учитывает предыдущий опыт законодательства в сфере закупок, международную практику, положения модельного законодательства комиссии ООН по праву международной торговли. Цель 44-ФЗ – повышение качества в обеспечении государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах. А также улучшение процесса мониторинга, контроля и аудита за соблюдением требований 44-ФЗ.

Важнейшей новацией 44-ФЗ стало то, что контрактная система в сфере закупок теперь основывается на шести принципах: открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. Данные принципы были более подробно рассмотрены в предыдущем разделе диссертации в контексте обеспечения качества государственных закупок.

44-ФЗ привнес следующие изменения в контрактную систему: вся информация о государственных закупках страны размещается на официальном сайте – Единой информационной системе в сфере закупок (за исключением информации о государственном оборонном заказе и закупках, составляющих гостайну) [61]; в полной мере работает институт общественного контроля;

установлена персональная ответственность перед госзаказчиками за соблюдение требований закона; введены антидемпинговые меры; утверждена организационная структура управления федеральной контрактной системы.

В системе госзакупок 44-ФЗ также закрепил основополагающих субъектов контрактной системы. Именно субъекты госзакупок реализуют принципы контрактной системы, а значит влияют на управление качеством государственных закупок. Субъекты контрактной системы, их полномочия и роль в управлении качеством представлены в таблице 4.

Таблица 4 - Субъекты контрактной системы согласно 44-ФЗ

Наименование субъекта контрактной системы	Роль в контрактной системе	Роль в управлении качеством в сфере госзакупок
Государственные и муниципальные заказчики	Размещают госзаказы для удовлетворения государственных и муниципальных нужд	Осуществляют госзакупки в соответствии с законодательством, отвечают за их результативность и эффективность
Подрядчики / Исполнители / Поставщики	Являются исполнителями по госконтрактам	Посредством конкуренции поставляют наиболее подходящую продукцию госзаказчику, следят за прозрачностью процедур
Министерство финансов	Обеспечивает выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование, осуществляет мониторинг закупок, ведет КТРУ	Отвечает за стандартизацию закупочной деятельности, выявляет проблемы в сфере госзакупок и предлагает способы устранения
Федеральная антимонопольная служба	Устраняет нарушения в контрактной системе	Восстанавливает конкурентные условия в случае их нарушения
Счетная палата РФ	Проводит аудит: оценивает эффективность и результативность закупок	Оценивает эффективность и результативность расходов на госзакупки заказчиков
Органы исполнительной власти субъектов РФ	Методологическое сопровождение деятельности заказчиков субъекта РФ	Регулируют деятельность заказчиков субъекта РФ, отвечают за нормирование закупок
Специализированные организации	Осуществляют централизованные закупки	Осуществляют технически сложные и дорогостоящие закупки
Электронные торговые площадки	Обеспечивают процесс осуществления электронных закупок	Обеспечивают прозрачность закупочных процессов, автоматизируют их проведение

Представим рассмотренные этапы развития системы государственного заказа в таблице 5.

Таблица 5 - Этапы формирования системы госзакупок в России (разработана автором)

Этапы/ годы	Основной нормативный акт	Главные изменения	Роль госзакупок в развитии экономики РФ
1 этап 1991-1994	Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»	Закреплено понятие «государственный контракт»; Принят закон РСФСР о конкуренции на товарных рынках	Госзакупки – элемент рыночных реформ, ориентированных на формирование механизмов взаимодействия между государственными заказчиками и субъектами предпринимательства
2 этап 1994-1997	Федерального закона от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»	Закреплено два уровня государственных нужд: федеральный и региональный; Впервые затронут вопрос о контроле качества поставляемой продукции	Госзакупки элемент поддержки и развития субъектов малого предпринимательства
3 этап 1997-2006	Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»	Открытый конкурс закреплен как основной способ осуществления госзакупок	Госзакупки как элемент развития конкуренции
4 этап 2006-2014	Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	Создан веб-сайт; Развитие электронных процедур; Введено понятие НМЦК; Развитие института общественного контроля госзакупок	Борьба с коррупцией; Формирование единого экономического пространства с Белоруссией и Казахстаном; Адаптация иностранных практик
5 этап	Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной	Система госзакупок	Развитие промышленности, реализации программы импортозамещения,

Этапы/ годы	Основной нормативный акт	Главные изменения	Роль госзакупок в развитии экономики РФ
2014- настоящее время	системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	базируется на шести принципах; Внедрена ЕИС	поддержки СМП и СОНО, интеграции в ЕАЭС

Как было сказано выше, за счет значительной доли расходов на госзакупки, сегодня контрактная сфера является не только способом удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Она является частью политики по формированию малого и среднего предпринимательства, развитию промышленности, реализации программы импортозамещения, поддержки различных отраслей хозяйства, регулированию строительства.

В связи с высокой значимостью сферы госзакупок и ее особой ролью в экономике страны возникает необходимость в постоянной адаптации контрактной системы к экономической действительности.

Как было рассмотрено выше, текущий этап развития системы госзакупок наиболее длительный, и на сегодняшний день нет причин предполагать, что в ближайшее время будет принят новый федеральный закон для регулирования этой сферы. При этом действующий 44-ФЗ является одним из наиболее часто изменяемых законов страны. Так, на начало 2026 года в сервисе Консультант Плюс доступно 118 редакций 44–ФЗ.

При этом в связи с поставленными задачами в диссертационной работе, и тем, что с 2014 года российская экономика адаптируется к различным санкционным ограничениям, а контрактная система, как важный элемент экономической политики, играет особую роль в стимулировании промышленности и реализации программы импортозамещения, наибольший интерес представляют законодательные инициативы, относящиеся к принципу стимулирования инноваций. Законодательные акты в этой сфере представлены в таблице 6.

Таблица 6 - Инициативы Правительства РФ в сфере развития принципа стимулирования инноваций

Постановление	О чем	Статус
ПП РФ от 24 декабря 2013 г. № 1224 «Об установлении запрета и ограничений на допуск иностранных товаров для нужд обороны страны и безопасности государства»	Запрет на поставку оборудования, используемого в металлургии и литейном производстве из иностранных государств (за исключением ЕАЭС)	Утратил силу с 03.01.2017
ПП РФ от 14.07.2014 № 656 «О запрете к допуску отдельных видов товаров машиностроения из иностранных государств для государственных и муниципальных нужд»	Запрет на поставку товаров машиностроения из иностранных государств в рамках госзакупок (машины самоходные, бульдозеры, автопогрузчики и другое)	Утратил силу с 01.07.2020
ПП РФ от 5 февраля 2015 г. № 102 «Об установлении ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок»	Запрет на поставку медицинских изделий из иностранных государств в рамках госзакупок (наборы реагентов, биохимических реагентов, томографы и другое)	Утратил силу с 01.01.2025
ПП РФ от 16 ноября 2015 г. № 1236 «Об установлении запрета на допуск иностранного программного обеспечения для госзакупок»	Запрет на закупку иностранного программного обеспечения при наличии аналога, разработанного в ЕАЭС	Действует
ПП РФ от 30 ноября 2015 г. № 1289 «Об ограничениях и условиях допуска иностранных лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших, для целей госзакупок»	Установлено ограничение на закупку определенных иностранных жизненно необходимых лекарств, при наличии поставщика, готового поставить такое лекарство, произведенное в ЕАЭС	Утратил силу с 01.01.2025
ПП РФ от 22 августа 2016 г. № 832 «Об ограничениях допуска отдельных видов пищевых продуктов, происходящих из иностранных государств, для целей закупок»	Ограничение допуска пищевых продуктов из иностранных государств, если поставщик готов поставить такую продукцию, произведенную в ЕАЭС	Утратил силу с 01.01.2025
ПП РФ от 14 января 2017 г. № 9 «Об установлении запрета и ограничений на допуск иностранных товаров для нужд обороны страны и безопасности государства»	Ограничения на поставку иностранных товаров для целей закупок (вертолеты, станки, строительные материалы и другое)	Утратил силу с 01.05.2022
ПП РФ от 30 апреля 2020 г. № 616 и № 617 «Об установлении запрета на допуск иностранных промышленных товаров для осуществления закупок»	Запрет на поставку ряда иностранных промышленных товаров	Утратил силу с 01.01.2025
ПП РФ от 3 декабря 2020 г. № 2014 «О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком»	Обязует госзаказчиков закупать определенную долю товаров, произведенных в ЕАЭС	Утратил силу с 01.01.2025
ПП РФ от 24 декабря 2022 г. № 2411 «Об авансировании договоров о	Обязует госзаказчиков предоставлять аванс в размере не менее 80% при	Действует

Постановление	О чем	Статус
поставке промышленных товаров при госзакупках»	закупках промышленных товаров из перечня	
ПП РФ от 23.12.2024 № 1875 «О мерах предоставления национального режима при закупках товаров, работ, услуг»	В ПП обобщены меры по поддержке и развитию промышленности при закупках товаров, произведенных в ЕАЭС	Действует

На основе представленных данных можно сделать следующий вывод: для текущего этапа системы госзакупок характерна поддержка и развитие отечественной промышленности, которые выражаются в предоставлении преференций и особых условий при закупке промышленных товаров, произведенных в ЕАЭС.

Внимание Правительства РФ к роли госзакупок в развитии промышленности остается одним из приоритетов, о чем свидетельствует постановление от 23.12.2024 № 1875 «О мерах предоставления национального режима при закупках товаров, работ, услуг» [10], в котором были обобщены меры по поддержке промышленных товаров для целей госзакупок (принятие данного ПП является причиной прекращения действия постановлений, которые утратили силу с 01.01.2025). ПП № 1875 упростило деятельность госзаказчиков, а также производителей и поставщиков, так как теперь все требования к таким госзакупкам и преимущества для промышленных товаров, произведенных в ЕАЭС, обобщены в одном нормативном акте.

Как было отмечено выше, под принципом стимулирования инноваций в 44-ФЗ понимается необходимость госзаказчиков при планировании и осуществлении закупок исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции.

При этом в российском законодательстве в области контрактной системы отсутствует критерии определения и отнесения продукции к инновационной или высокотехнологичной. Предполагается, что заказчик должен самостоятельно в каждом отдельном случае определять какая продукция, представленная на рынке,

является инновационной, и, исходя из этого, планировать свою закупочную деятельность.

Зачастую закупка инновационной продукции обходится для заказчиков дороже по сравнению с закупкой традиционных либо технологически менее развитых решений. В рамках контрактной системы, когда основными способами закупок выступают процедуры, нацеленные на уменьшение стоимости контракта, а главным критерием эффективности является объем сэкономленных средств, возникает сомнение, что заказчики нацелены на выполнение принципа стимулирования инноваций.

По мнению автора, несмотря на нормативно-правовую неопределенность в области толкования и соблюдения принципа стимулирования инноваций, в России он выполняется, но не в том качестве, которое заложено в текущей редакции 44-ФЗ. В России принцип стимулирования инноваций соблюдается с вступления в силу 44-ФЗ в 2014 году, но под ним Правительством РФ подразумевается стимулирование и развитие отечественной промышленности для целей реализации программы импортозамещения, о чем свидетельствует постановления, представленные в таблице 6.

Таким образом, автор считает, что принцип стимулирования инноваций в рамках контрактной системы в России реализуется в контексте национальных инноваций, которые по уровню новизны и масштабности распространения являются новыми исключительно для конкретной страны [34].

Для устранения противоречий между действующей формулировкой и её реализацией на практике, рекомендуется заменить принцип «стимулирования инноваций» на принцип «стимулирования и развития национальной инновационной системы», который более точно отражает действия Правительства РФ и госзаказчиков при осуществлении закупок [47].

Исходя из анализа деятельности Правительства РФ в области развития принципа стимулирования инноваций, представляется, что офсетные закупки требуют отдельного глубокого изучения, так как они являются вершиной

реализации данного принципа, выраженного в развитии отечественной промышленности.

Данный тезис выражается в том, что офсетные закупки не только включают в себя преференции, представленные в таблице 6, но и развивают их посредством разработки специфичного закупочного процесса; вовлекают в него нового субъекта контрактной системы; предоставляют особые преференции в виде включения исполнителя в реестр единственных поставщиков (внедренного в контрактную систему специально для офсетных закупок); кроме того, такие контракты предполагают длительные сроки исполнения, что в целом не является характерной особенностью контрактной системы.

Таким образом, на основании вышеизложенного, можно сделать следующие выводы. Текущий пятый этап развития системы государственных закупок России во многом связан с реализацией программы импортозамещения и развитием промышленности страны. Особая роль контрактов со встречными инвестиционными обязательствами, которые были введены в контрактную систему в 2016 году и нашли массовое распространение после 2022 года требует углубленного изучения экономических процессов, возникающих при заключении таких контрактов, в первую очередь в контексте управления качеством. Так как офсетные контракты на сегодняшний день являются вершиной реализации принципа стимулирования инноваций, что подтверждается особыми преференциями и измененным процессом взаимодействия участников закупки при заключении таких контрактов.

1.3. Методические основы обеспечения качества государственного регулирования контрактной системы в сфере закупок

Обеспечение качества государственного регулирования является одной из ключевых задач современной экономики. Эффективность функционирования государственных институтов, устойчивость экономического развития и конкурентоспособность национальной экономики во многом зависят от качества принимаемых управленческих решений и механизмов их реализации. Формирование и поддержание требуемого уровня качества осуществляется на основе комплексной системы инструментов и механизмов, среди которых особое место занимают стандартизация, метрология и подтверждение соответствия. Указанные направления традиционно рассматриваются как взаимосвязанные элементы инфраструктуры качества, обеспечивающие создание, контроль и поддержание установленного уровня качества продукции, процессов и услуг.

Стандартизация выступает фундаментальным элементом системы обеспечения качества, поскольку формирует нормативную базу, устанавливающую требования к продукции, технологическим процессам, методам контроля, испытаний и оценки соответствия. В рамках стандартизации разрабатываются и применяются нормативные документы, включая национальные и международные стандарты, технические регламенты, правила и рекомендации, обеспечивающие единые подходы к формированию требований к качеству и повышению сопоставимости результатов деятельности различных субъектов экономической системы.

Метрология, в свою очередь, обеспечивает достоверность и сопоставимость результатов измерений, что является необходимым условием объективной оценки параметров продукции, процессов и услуг. Единство и точность измерений создают основу для корректного контроля качества, подтверждения соответствия установленным требованиям и принятия обоснованных управленческих решений.

Без надежной метрологической базы невозможно обеспечить объективность процедур оценки соответствия и эффективность механизмов регулирования.

Третьим важным элементом системы обеспечения качества выступает подтверждение соответствия, представляющее собой совокупность процедур, направленных на установление соответствия продукции, процессов или услуг требованиям нормативных документов. Подтверждение соответствия реализуется посредством сертификации, декларирования соответствия, проведения испытаний и иных форм оценки соответствия.

Таким образом, стандартизация, метрология и подтверждение соответствия образуют взаимосвязанную систему инструментов обеспечения качества. Стандартизация определяет требования и правила, метрология обеспечивает точность их измерения и контроля, а процедуры подтверждения соответствия позволяют удостовериться в выполнении установленных требований. Комплексное функционирование указанных элементов формирует основу эффективной системы управления и обеспечения качества в различных сферах социально-экономической деятельности.

На уровне государственной политики данные направления получают институциональное закрепление и развитие. В Российской Федерации формирование и функционирование системы обеспечения качества осуществляется в рамках государственной политики в области управления качеством и стандартизации, которая направлена на повышение конкурентоспособности национальной экономики, обеспечение технологического суверенитета и интеграцию отечественных производителей в международные экономические процессы.

Политика Российской Федерации в области управления качеством носит стратегический характер и ориентирована на повышение конкурентоспособности отечественной продукции, обеспечение технологического суверенитета, развитие инновационной экономики, интеграцию в Евразийский экономический союз и глобальные цепочки создания стоимости.

Нормативную основу государственной политики в области стандартизации составляют ключевые законодательные и стратегические документы, в числе которых:

- Федеральный закон № 184-ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 [4];
- Федеральный закон № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» от 29.06.2015 [6];
- Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности России до 2030 года и на период до 2035 года (Одним из мероприятий стратегии является технологическая политика, предусматривающая опережающее развитие стандартизации) [63];
- технические регламенты Евразийского экономического союза;
- национальные и межгосударственные стандарты системы ГОСТ.

Одним из ключевых направлений развития национальной системы стандартизации на современном этапе является опережающая стандартизация. Под этим понятием понимается разработка и внедрение стандартов, устанавливающих требования к объектам стандартизации на уровне, превышающем достигнутый в текущий момент уровень технологического развития, с учётом прогнозируемых тенденций научно-технического прогресса [25].

Применение механизмов опережающей стандартизации позволяет обеспечить ускоренное внедрение инноваций, повысить технологическую конкурентоспособность экономики и предотвратить формирование нормативных барьеров, препятствующих развитию перспективных технологий. В условиях реализации политики технологического суверенитета и импортозамещения значение опережающей стандартизации существенно возрастает, поскольку она становится инструментом формирования перспективных технологических рынков и стимулирования инновационного развития.

Ключевыми характеристиками опережающей стандартизации являются:

- ориентация на перспективные и прорывные технологии;

- ускорение внедрения инновационных решений;
- предотвращение технологической и нормативной фрагментации;
- обеспечение глобальной конкурентоспособности национальной продукции.

Особую значимость вопросы стандартизации приобретают в системе государственных закупок. С момента вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» стандартизация стала одним из инструментов повышения эффективности государственного регулирования закупочной деятельности.

Основной целью контрактной системы является повышение эффективности использования бюджетных средств, обеспечение прозрачности закупочных процедур и развитие добросовестной конкуренции. Достижение указанных целей возможно при условии применения единых и прозрачных правил организации закупочной деятельности, что предполагает использование механизмов стандартизации.

Стандартизация в сфере государственных закупок реализуется посредством ряда институциональных и организационных механизмов, направленных на обеспечение единообразия процедур закупочной деятельности и повышение качества управления государственным заказом. К основным из них относятся:

- применение единого каталога товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- типизация закупочной и конкурсной документации;
- делегирование проведения технически сложных и особо значимых закупок специализированным заказчикам;
- развитие профессиональных компетенций заказчиков посредством обучения и повышения квалификации;
- централизация закупочной деятельности с целью оптимизации процедур и повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Указанные механизмы направлены на снижение административных издержек, повышение прозрачности закупочных процедур и формирование единых требований к объектам закупок. Более подробно данные инструменты рассматриваются в разделе 2.1 настоящего исследования.

Вместе с тем анализ институциональной практики показывает наличие различий в подходах ключевых федеральных органов исполнительной власти к вопросам стандартизации в системе государственных закупок.

Так, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) последовательно выступает за активное внедрение национальных стандартов в практику закупочной деятельности. В подтверждение данной позиции разработана рекомендация по стандартизации Р 1323565.1.037–2021 [15], предусматривающая использование документов национальной системы стандартизации при формировании технических заданий и описании объектов закупки. Согласно рекомендации, именно такие документы должны становиться основой для описания объекта закупки. Росстандарт также указывает, что в настоящее время более 70 % закупок включают в описание предмета ссылки на национальные стандарты. Однако следует отметить, что указанные рекомендации не распространяются на закупки инновационной и высокотехнологичной продукции. Для таких закупок Росстандарт рекомендует разрабатывать и применять «предварительные национальные стандарты», а также опережающую стандартизацию.

В то же время Министерство экономического развития Российской Федерации придерживается более сдержанного подхода к обязательному применению стандартов в сфере государственных закупок. По мнению ведомства, чрезмерная регламентация требований может привести к росту административной нагрузки, снижению гибкости закупочных процедур и ограничению возможностей внедрения новых технологических решений.

Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации, осуществляющая контроль за соблюдением законодательства о контрактной

системе, акцентирует внимание на необходимости обеспечения конкуренции в закупочной деятельности. В этой связи ведомство выступает против использования стандартов организаций и технических условий при описании объектов закупки, поскольку подобная практика может приводить к ограничению конкуренции и созданию преимуществ для отдельных производителей.

Таким образом, анализ позиций ключевых регуляторов свидетельствует о наличии противоречий в подходах к применению стандартов в системе государственных закупок. С одной стороны, стандартизация рассматривается как инструмент обеспечения качества закупаемой продукции и повышения эффективности использования бюджетных средств. С другой стороны, чрезмерная детализация требований может ограничивать конкуренцию и снижать гибкость закупочных процедур.

Одним из наиболее дискуссионных вопросов остается применение стандартов при закупках инновационной и высокотехнологичной продукции. В условиях быстрого технологического развития существующие стандарты не всегда отражают актуальный уровень технологических решений, что требует использования механизмов предварительных стандартов и опережающей стандартизации.

В связи с этим формирование методических основ обеспечения качества государственного регулирования контрактной системы приобретает особую актуальность. Разработка таких основ предполагает формирование сбалансированного подхода к использованию механизмов стандартизации в закупочной деятельности, учитывающего необходимость обеспечения качества закупаемой продукции, поддержания конкурентной среды и стимулирования инновационного развития экономики.

Выводы главы 1

В разделе 1.1 первой главы диссертационной работы проанализировано развитие научной теории в контексте исследования учеными современной системы госзакупок России, которая началась с вступлением в силу 44-ФЗ в 2014 году. Установлено, что исследователи активно изучают роль контрактной системы в развитии других отраслей экономики и ее роль в решении социально-значимых вопросов.

В первой главе на основании ГОСТ Р ИСО 9000-2015, нормативно-правовых актов в сфере госзакупок ЕАЭС и законодательства РФ о контрактной системе дано определение понятию «управление качеством государственных закупок», под которым следует понимать скоординированную деятельность ответственных за нормативно-правовое регулирование в сфере госзакупок субъектов, направленную на разработку организационно-экономических механизмов, способствующих выполнению требований, заложенных в принципах системы государственных закупок стран ЕАЭС в целях повышения качества функционирования сферы госзакупок.

Принципиальное отличие авторского определения заключается в том, что, в отличие от существующих трактовок, ограниченных национальным уровнем регулирования, оно впервые сформулировано с учетом наднационального законодательства и интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. Это обеспечивает формирование методической основы для гармонизации правового регулирования, повышения эффективности использования бюджетных средств и снижения транзакционных издержек в экономике государств-членов Союза.

Определено, что в работах ученых, которые работали над вопросами обеспечения качества государственных закупок в период с 2019 года, управление качеством обеспечивается за счет воздействия на один из шести принципов контрактной системы. Однако, единственным принципом, который не рассмотрели исследователи, является принцип стимулирования инноваций.

В связи с тем, что контрактная система является важным элементом реализации программы импортозамещения, а также неопределенностью федеральных ведомств в области вопросов стандартизации высокотехнологичных закупок и научным пробелом в области управления качеством государственных закупок, представляется актуальным в диссертационной работе разработать подходы к повышению качества в системе государственных закупок с учетом принципа стимулирования инноваций.

Также определена роль госзакупок в экономическом развитии страны. Выявлено, что для текущего этапа развития контрактной системы характерно, в том числе, развитие промышленности и реализация программы импортозамещения, которые являются воплощением принципа стимулирования инноваций в сфере госзакупок.

Таким образом, проведенный в первой главе анализ показал, что развитие принципа стимулирования инноваций в системе государственных закупок Российской Федерации приобретает всё более значимую роль в государственной экономической политике. Особое место среди инструментов реализации данного принципа занимают офсетные закупки, которые позволяют не только удовлетворять государственные потребности, но и формировать долгосрочные механизмы стимулирования технологического развития, локализации производства и внедрения инновационных решений.

В связи с этим представляется целесообразным более детально рассмотреть подходы, направленные на совершенствование инструментария повышения качества функционирования системы государственных закупок, а также проанализировать роль офсетных закупок в стимулировании инновационной деятельности и систематизировать практику их реализации в Российской Федерации.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

2.1. Сравнительный анализ подходов, направленных на совершенствование инструментария повышения качества функционирования системы государственных закупок

Начиная с 2015 года, в России действует двухуровневая система законодательства: наднациональное законодательство в рамках ЕАЭС и национальное законодательство России.

Наднациональное законодательство регулируется договором о ЕАЭС, актами ЕАЭС, техническими регламентами, таможенным кодексом.

Национальное законодательство регулирует правовые отношения внутри России, оно представлено конституцией РФ, федеральными законами, подзаконными актами и региональной нормативной базой.

В виду особой значимости государственных закупок в экономических процессах стран ЕАЭС, их регулирование также осуществляется посредством двухуровневой системы.

Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС или Союз) является наиболее молодой организацией региональной экономической интеграции в мире, направленной на всестороннюю модернизацию и кооперацию национальных экономик, функционирующий с 2015 года. Его участниками являются пять стран: Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Россия. ЕАЭС был создан в целях интеграции и повышения конкурентоспособности национальных экономик стран участниц и формирования условий для стабильного развития экономик в условиях глобального мира.

Союз учрежден договором о Евразийском экономическом союзе [1], в котором заложены цели, принципы и правила интеграционного взаимодействия.

Договором регулируются следующие сферы: функционирование таможенного союза, регулирование обращения лекарственных средств и медицинских изделий, внешнеторговая и валютная политика, техническое регулирование, налоговая сфера, правила конкуренции и функционирование естественных монополий, промышленная политика, регулирование государственных (муниципальных) закупок.

Несмотря на то, что ЕАЭС регулирует самые различные формы экономических отношений между странами, представляется, что государственные закупки являются одной из важнейших сфер как для всего ЕАЭС, так и для каждого государства-члена в отдельности [56]. Что подтверждается следующим:

- На государственные закупки в Союзе приходится значительная часть валового внутреннего продукта – в 2023 году их доля в ВВП составила 7,1% или 170,98 млрд. долл. [60];
- Создание единого рынка госзакупок является одним из главных механизмов по формированию единых рынков капитала, товаров и услуг.

Так, при формировании единого рынка госзакупок, решается вопрос о взаимном признании банковских гарантий, затрагивающий рынок капитала ЕАЭС. А решение вопроса о взаимном признании электронных цифровых подписей (далее – ЭЦП) будет способствовать не только сфере госзакупок, но и другим 13 сферам ЕАЭС, среди которых медицина, налогообложение, энергетическая политика, логистика, трудовая миграция [2].

На уровне стран госзакупки также важны, так как на них проходит значительная часть бюджета страны, при помощи них страны ЕАЭС проводят политику импортозамещения, оказывают поддержку малому бизнесу, отечественным производителям, социально-ориентированным организациям.

В связи с высокой значимостью сферы госзаказа для ЕАЭС и государств-членов возникает необходимость в управлении качеством государственных закупок.

Определение понятию управление качеством государственных закупок дано в разделе 1.1 настоящей работы. Под управлением качеством государственных закупок следует понимать скоординированную деятельность ответственных за нормативно-правовое регулирование в сфере госзакупок субъектов, направленную на разработку организационно-экономических механизмов (подходов), способствующих выполнению требований, заложенных в принципах системы государственных закупок стран ЕАЭС в целях повышения качества функционирования сферы госзакупок

Таким образом, под организационно-экономическими механизмами в контексте госзакупок понимаются подходы, которые прямо влияют на эффективность и результативность закупочной деятельности госзаказчиков.

Регулирование сферы государственных закупок в рамках Союза основывается на девяти принципах, закрепленных в статье 88 договора о ЕАЭС. В силу того, что система госзакупок является важным элементом интеграционного взаимодействия в Союзе, часть принципов ориентирована на формирование единых рынков и ускорение взаимной интеграции государств, а часть – на высокоэффективное функционирование системы госзакупок на уровне государств-членов, направленное на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд и достижение сопутствующих результатов экономического развития [23].

Интеграционное взаимодействие в сфере госзакупок в договоре о ЕАЭС строится на принципах: регулирования госзакупок международными договорами и законами о закупках стран ЕАЭС; предоставления государствам-членам национального режима в закупках; недопустимости в предоставлении более благоприятных условий для поставщиков не из ЕАЭС; взаимного признания ЭЦП для обеспечения беспрепятственного доступа потенциальных поставщиков к закупкам.

К принципам высокоэффективного функционирования системы госзакупок в договоре о ЕАЭС относятся: обеспечение оптимального и эффективного

расходования средств; информационная открытость и прозрачность закупок; развитие конкуренции и противодействие коррупции.

Исходя из набора принципов и их количественного соотношения видно, что на сегодняшний день усилия Евразийской экономической комиссии направлены на регулирование сферы госзакупок в целях ускорения взаимной интеграции. А полномочия по регулированию сферы госзакупок с целью достижения высокоэффективного функционирования передано на уровень стран участниц ЕАЭС.

В связи с тем, что управление качеством государственных закупок на Евразийском (наднациональном) уровне направлено на формирование единых рынков и интеграционное сближение, которое находится на начальном этапе, наибольший интерес представляют подходы к управлению качеством госзакупок на уровне стран-участниц. Так как лучшие практики в области управления качеством госзакупок на уровне стран в будущем станут основой следующего этапа интеграции, направленного на создание единого высокоэффективного рынка госзакупок.

Для определения подходов, которые страны-участницы ЕАЭС используют для повышения качества функционирования сферы государственных закупок, были проанализированы законодательные акты всех участников ЕАЭС для выявления принципов, на которых основывается система госзакупок каждой из стран. Все принципы были объединены в шесть групп, для каждой группы определен обобщающий принцип. Группировка представлена на рисунке 3.

Для каждого обобщающего принципа определены подходы к управлению качеством госзакупок, которые применяют страны ЕАЭС. Рассмотрим такие подходы применительно к каждому принципу ниже.

Обобщающий принцип	Армения	Беларусь	Казахстан	Кыргызстан	Россия
• открытости информации	• прозрачности и гласности	• прозрачности и гласности	• открытости и прозрачности	• открытости и публичности	• открытости и прозрачности
• развития конкуренции и противодействия коррупции	• стимулирования конкуренции • допуска к закупкам любого заинтересованного участника	• развития конкуренции • предотвращения коррупции • беспристрастного отношения к поставщикам	• добросовестной конкуренции • недопущения коррупции • равных возможностей для участия	• соблюдения прав и законных интересов участников государственных закупок	• обеспечения конкуренции
• оптимальных и эффективных расходов	• эффективных и полезных закупок	• эффективного расходования средств	• оптимальных и эффективных закупок	• эффективных и экономичных закупок	• ответственности за результат и эффективность
• ответственности субъектов госзакупок		• профессионализма в закупках	• ответственности субъектов госзакупок		• профессионализма госзаказчиков
• поддержки отечественных производителей		• поддержки отечественных производителей • стимулирования инноваций	• поддержки отечественных производителей	• приобретения инновационных товаров, работ и услуг	• стимулирования инноваций
• развития устойчивых закупок		• экологизации госзакупок	• развития устойчивых госзакупок	• оптимизации процессов госзакупок	• единства контрактной системы

Рисунок 3 - Группировка принципов, на которых основываются системы госзакупок стран ЕАЭС (разработан автором)

Принцип обеспечения информационной открытости и прозрачности закупок

В договоре о ЕАЭС сказано, что информационная открытость в Союзе должна обеспечиваться через создание веб портала о госзакупках, на котором публикуется информация о закупках страны, реестр недобросовестных поставщиков, представлены основные нормативно-правовые акты о закупках, определены электронные площадки, на которых госзаказчики осуществляют закупки.

Все страны ЕАЭС соблюдают минимальные требования к открытости и прозрачности. При этом часть стран развивает данный принцип, применяя собственные подходы для повышения информационной открытости.

Так, Казахстан и Кыргызстан осуществляют все закупки исключительно в электронной форме.

Армения – единственная страна, на портале госзакупок которой помимо информации о национальном реестре недобросовестных поставщиков размещены ссылки на подобные реестры других членов Союза.

Наиболее инновационными механизмами в сфере открытости и прозрачности госзакупок являются подходы России и Кыргызстана. В этих странах применяются технологии цифрового контракта (структурированный контракт в России и смарт контракт в Кыргызстане). Под таким контрактом понимается цифровой протокол, который позволяет проводить сделки и контролировать их исполнение с помощью математических алгоритмов.

Среди достоинств таких контрактов: автоматическое заполнение контракта – после подведения итогов госзакупки в контракт автоматически переносится информация о поставщике, его ценовом предложении. Часть документации по такому контракту генерируется автоматически (доп. соглашения, акты выполненных работ). Благодаря этому снижается количество ошибок при оформлении контракта и документов к нему, а за счёт автоматизации ускоряется процедура их подписания.

Принцип развития конкуренции и противодействия коррупции

В договоре о ЕАЭС сформулированы минимальные требования к выполнению рассматриваемого принципа: представлен перечень случаев осуществления закупок у единственного поставщика, состоящий из 63 пунктов, и перечень товаров, работ и услуг, госзакупка которых возможна только путем проведения аукциона. Закреплены способы осуществления закупок, среди которых: открытый конкурс, открытый электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений, биржевые торги, закупка у единственного поставщика. При этом конкурс и аукцион разрешено проводить только в электронной форме.

Среди оригинальных подходов к реализации принципа развития конкуренции можно выделить российский каталог товаров, работ и услуг (КТРУ). В каталоге представлено более 65 тысяч позиций для 26 рубрик. Каталог представляет собой справочник с информацией, в котором представлено описание товаров, работ и услуг, приведены характеристики, с помощью которых госзаказчики описывают предмет закупки. Заказчикам запрещено указывать дополнительные характеристики, которые отсутствуют в КТРУ, а также изменять их. КТРУ унифицирует правила описания предмета госзакупки, ускоряет разработку технического задания для госзаказчиков, способствует развитию конкуренции, так как благодаря КТРУ невозможно установить излишние и ограничивающие конкуренцию характеристики для объекта закупки под определенного поставщика или производителя. Благодаря специальному номеру позиции КТРУ потенциальным поставщикам легче искать госзакупки, соответствующие их виду деятельности.

Похожие каталоги начинают применяться в Казахстане и Кыргызстане, но на сегодняшний день они уступают российскому КТРУ в плане количества представленных товаров, работ и услуг.

В странах ЕАЭС применяется общественный мониторинг и контроль за госзакупками. В России общественные объединения вправе подготавливать предложения по совершенствованию законодательства, осуществлять

независимый мониторинг и оценку эффективности закупок, обращаться в суд для защиты законных интересов. Также при осуществлении госзакупок, начальная максимальная цена контракта (НМЦК) которых составляет более 2 млрд. руб., госзаказчик обязан провести их публичное обсуждение. По результатам обсуждения заказчик обязан подготовить мотивированные ответы на замечания и предложения общественности, в случае необходимости внести изменения в документацию о закупке или отменить её.

В Кыргызстане законом о закупках предусмотрено формирование независимой комиссии по рассмотрению нарушений и жалоб в области госзакупок. Членами комиссии могут стать представители общественности, юристы и специалиста в области закупок, обладающие специальным сертификатом [50].

В России для осуществления малых закупок и закупок у единственного поставщика действуют электронные магазины. Наиболее известный – Единый агрегатор торговли. В качестве преимущества электронных магазинов можно выделить: быстрый и удобный способ торгов (на заключение контракта понадобится около 3 дней), минимальные финансовые вложения (сумма обеспечения ниже, чем на электронных торговых площадках), открытый доступ к закупкам, простые правила определения поставщика. Благодаря электронным магазинам госзаказчики могут оперативно произвести малые закупки, выбрать лучшее предложение при закупке у единственного поставщика.

Среди других подходов к развитию конкуренции и противодействию коррупции, реализуемых по всем ЕАЭС, следует отметить возможность подачи жалобы на действие или бездействие госзаказчика электронным способом. Также в Казахстане, Кыргызстане и России законами о закупках установлено ограничение на участие в закупочных процедурах лицам, совершившим коррупционные правонарушения.

Принцип оптимального и эффективного расходования средств

В договоре о ЕАЭС в качестве подходов к оптимальному и эффективному расходованию средств отнесены следующие меры: внесение обеспечения

исполнения контракта, антидемпинговые меры, привлечение экспертов, контракты жизненного цикла.

Под обеспечением исполнения контракта понимается денежная сумма, которую исполнитель по контракту должен внести до заключения сделки на специальный счёт госзаказчика. Вместо перечисления денежной суммы предусмотрена возможность предоставления банковской гарантии. Обеспечение является гарантией получения компенсации госзаказчику в случае неисполнения обязательств по контракту со стороны исполнителя. Обеспечительные меры выступают также барьером для поставщиков, чье финансовое состояние не позволяет внести денежную сумму или получить банковскую гарантию.

На уровне ЕАЭС также установлено применение антидемпинговых мер. Антидемпинговые меры – это способ защиты участников закупок от недобросовестной конкуренции, а также заказчиков от некачественных товаров, работ и услуг. В случае если победитель госзакупки снижает НМЦК выше определенного барьера (в России он составляет 25%), он обязан предоставить повышенное обеспечение исполнения контракта или подтвердить свою добросовестность, обосновать ценовое предложение.

Договором о ЕАЭС предусмотрено привлечение экспертов и экспертных организацией. Так в законодательстве РФ предусмотрена возможность в привлечении экспертов для проверки результатов исполнения госконтрактов. В Казахстане и Беларуси закон о закупках позволяет создавать экспертные комиссии для разработки технического задания и оценки соответствия заявок от потенциальных поставщиков требованиям ТЗ.

Контракты жизненного цикла (КЖЦ) являются еще одним подходом к управлению качеством для принципа эффективного расходования средств. Под КЖЦ понимается контракт, при заключении которого исполнитель не только поставяет товар или оказывает услугу, но и отвечает за разработку или проектирование объекта закупки, его работоспособность, обслуживание и ремонт. Исполнителю изначально выгодно выполнить работу или поставить товар более

высокого качества, чтобы в дальнейшем израсходовать меньше средств на ремонтные работы и обслуживание. Благодаря КЖЦ госзаказчик получает услуги более высокого качества, а также оперативное устранение неполадок в случае их возникновения [27].

Часть стран ЕАЭС производит оценку госзаказчиков на предмет эффективности осуществления госзакупок. Для этого разрабатывается специальная методика, в которой приводятся критерии оценивания [21].

В Казахстане для повышения эффективности госзакупок применяется реестр квалифицированных поставщиков. Реестр позволяет осуществлять закупки среди поставщиков, имеющих положительную репутацию, применять комбинирование ценовых и качественных критериев при определении исполнителей по контракту.

Принцип ответственности и профессионализма субъектов госзакупок

Для реализации данного принципа в России разработано два профессиональных стандарта: специалист и эксперт в сфере закупок. Госзаказчики в РФ обязаны назначить должностное лицо, ответственное за госзакупки, а при их объеме свыше 100 млн. рублей в год – создать контрактную службу, работники которой должны иметь высшее или дополнительное образование в сфере госзакупок. Похожие правила действуют в Беларуси и Кыргызстане.

На уровне всех стран ЕАЭС применяется механизм централизованных закупок, при которых госзакупки свыше определенной суммы или закупки технически сложных ТРУ осуществляются не заказчиком, а специальным уполномоченным органом или специализированной организацией. Среди преимуществ такого подхода, во-первых, снижение стоимости закупки, так как зачастую специализированная организация закупает ТРУ сразу для нескольких госзаказчиков. Во-вторых, закупкой технически сложной продукции занимаются эксперты в этой области, благодаря чему технические требования к продукции сформулированы более точно.

Подходы, описанные выше, направлены на совершенствование профессиональных компетенций заказчиков, в то время как с начала 2025 года в

Казахстане функционирует механизм, фокусированный на исполнителях контрактных обязательств. Так, в стране запрещено передавать на субподряд более 50% от стоимости работ по контракту. В настоящий момент сложно оценить эффективность механизма, так как его применения началось только с начала 2025 года [59]. С одной стороны, оно ограничивает конкуренцию, так как субъектам малого предпринимательства, неспособным выполнить весь комплекс работ, будет сложнее участвовать в госзакупках. С другой стороны, такая мера повышает уровень ответственности за результат со стороны исполнителя по контракту.

Принцип оказания поддержки отечественным производителям

Как видно из рисунка 3, данный принцип объединяет в себе два других, применяемых странами ЕАЭС: стимулирование инноваций и оказание поддержки отечественным производителям. Группировка этих принципов в один связана с тем, что на практике под стимулированием инноваций в ЕАЭС подразумевается оказание поддержки отечественным производителям, деятельность которых связана с импортозамещением иностранной продукции.

В связи с этим, по мнению автора, под принципом стимулирования инноваций следует понимать именно оказание поддержки отечественным производителям. В качестве подтверждения этой мысли можно привести пример реформирования системы госзакупок в Казахстане, где с начала 2025 года вступил в силу новый закон о закупках, в котором принцип оказания поддержки отечественным производителям заменил собой принцип стимулирования инноваций.

К подходам по оказанию поддержки отечественным производителям относятся: применение офсетных контрактов, установление ограничений на закупку иностранных товаров, преференции для товаров, произведенных в ЕАЭС, преимущества для субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных организаций.

Офсетные контракты являются механизмом по развитию промышленности в стране. Такие контракты обязывают исполнителей инвестировать определенную

сумму в модернизацию производства, взамен исполнители заносятся в реестр единственных поставщиков, благодаря чему у них появляется возможность поставлять госзаказчикам продукцию (произведённую на модернизированном предприятии) без участия в конкурсных процедурах. Госзаказчики обязаны закупить продукцию у таких исполнителей на определенную сумму, указанную в контракте. Сегодня такой вид контрактов применяется в России – контракты со встречными инвестиционными обязательствами и Казахстане – офтейк контракты.

В ЕАЭС поддержка производителей осуществляется через установление запретов, ограничений, а также преференций для товаров, произведенных в Союзе [44]. В России установлен запрет на закупку иностранного программного обеспечения, радиоэлектронной продукции. Ограничена закупка иностранных лекарственных препаратов (более подробная информация о поддержке отечественных производителей в России представлена в разделе 1.2 диссертации).

Члены Союза предоставляют ценовые преимущества товарам из ЕАЭС, в Беларуси такие преимущества называются «преференциальные поправки».

Их суть в следующем. Товары, произведённые в ЕАЭС, не всегда могут конкурировать по цене с аналогами иностранного происхождения. Для того чтобы товары из ЕАЭС были более конкурентоспособными на рынке госзаказа, применяется преференциальная поправка, которая снижает ценовое предложение потенциального поставщика, предлагающего поставить товар, произведенный в ЕАЭС, на этапе оценки заявок и подведения итогов. Благодаря этому товары, произведенные в ЕАЭС, конкурирует с иностранными аналогами не по цене, а на уровне качественных характеристик. При этом в случае победы исполнителя, предлагающего к поставке товар из ЕАЭС, контракт с ним заключается по цене, которую он указывал при подаче заявки.

В Казахстане участникам закупок, которые внесены в реестр отечественных производителей продукции и (или) обладают индустриальными сертификатами, присваиваются дополнительные баллы при подведении предварительного квалификационного отбора потенциальных поставщиков.

В России, Казахстане и Беларуси предоставляются преимущества для субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, учреждений уголовно-исполнительной системы и организаций инвалидов путём установления минимальной доли закупок у таких организаций и перечня ТРУ, закупаемого у них.

В Казахстане предусмотрены следующие привилегии для отечественных производителей, включенных в реестр отечественных поставщиков: обязательная выплата аванса в размере 30%, освобождение от всех видов обеспечения, снижение неустойки за ненадлежащее исполнение обязательств с 10 до 3% от суммы контракта.

Принцип развития устойчивых закупок

Данный принцип объединяет в себе иные принципы, направленные на единство и развитие системы госзакупок в странах ЕАЭС.

Так, в России принцип единства контрактной системы означает, что правила закона о закупках обязательны к применению во всех субъектах страны. Такой же принцип закреплен в законе о закупках Кыргызстана.

В Казахстане принцип устойчивых государственных закупок похож на белорусский принцип экологизация, так как под устойчивыми закупками понимается приобретение ТРУ с целью обеспечения оптимального и эффективного расходования денег, а также достижения социальных, экономических и экологических аспектов развития.

На наш взгляд принцип устойчивых государственных закупок отвечает именно за экологизацию – учёт эко-критериев при определении победителя в госзакупках и внедрение «зеленых» технологий.

В Беларуси принцип экологизации госзакупок применяется с 2012 года, однако само понятие «зеленых» закупок и механизмы его применения не определены в законодательстве [46]. В целом в ЕАЭС подходы к таким закупкам носят концептуальный и фрагментарный характер и на практическом уровне не имеют всеобъемлющих механизмов применения [38].

Несмотря на отсутствие принципа экологизации госзакупок в РФ, в законе о закупках России госзаказчикам разрешено устанавливать экологические характеристики объекта закупки, а с целью реализации экономики замкнутого цикла (ЭЗЦ) при закупке определенных товаров указывается доля вторичного сырья, которая должны быть использована при производстве таких товаров [9].

Результаты проведенного исследования автором были обобщены в матрице подходов к управлению качеством госзакупок в ЕАЭС, представленной на рисунке 4 (матрица составлена автором).

На основании проведенного исследования в данном разделе диссертации можно сделать вывод, что государственные закупки действительно являются одной из важнейших сфер в области интеграционного взаимодействия стран в ЕАЭС. При этом, если на уровне развития наднационального законодательства в сфере закупок Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) добилась определенных успехов, то интеграционные процессы в области формирования единого рынка госзакупок находятся на начальной стадии развития из-за отсутствия взаимного признания ЭЦП. После устранения данного барьера, ЕЭК необходимо скорректировать принципы, на которых строится управление и регулирование в сфере госзакупок, переориентироваться с интеграционной модели госзакупок на высокоэффективную [22].

<u>Обобщающий принцип</u>	<u>Армения</u>	<u>Беларусь</u>	<u>Казахстан</u>	<u>Кыргызстан</u>	<u>Россия</u>
Обеспечение информационной открытости и прозрачности	<ul style="list-style-type: none"> Реестры недобросовестных поставщиков (РНП); Веб-портал РНП всех членов ЕАЭС 		<ul style="list-style-type: none"> Все закупки в электронной форме 		<ul style="list-style-type: none"> Цифровые контракты
Развитие конкуренции и противодействию коррупции	<ul style="list-style-type: none"> Закрытый перечень закупок у ед. поставщика; ТРУ, закупаемые через аукцион; Общественный контроль; Электронный способ подачи жалоб 		<ul style="list-style-type: none"> Применение каталога товаров, работ услуг (КТРУ) 		<ul style="list-style-type: none"> Электронные магазины
Оптимальное и эффективное расходование средств	<ul style="list-style-type: none"> Обеспечение исполнения контракта Антидемпинговые меры Привлечение экспертов Контракты жизненного цикла 		<ul style="list-style-type: none"> Реестр квалицир. поставщиков 		<ul style="list-style-type: none"> Оценка эффективности заказчиков
Ответственность и профессионализм субъектов госзакупок	<ul style="list-style-type: none"> Централизованные закупки 		<ul style="list-style-type: none"> Ограничение субподряда 		<ul style="list-style-type: none"> Проф. стандарт
Оказания поддержки отечественным производителям	<ul style="list-style-type: none"> Поддержка СМП, СОНО; Преференции отечественным товарам 		<ul style="list-style-type: none"> Офтейк контракты 		<ul style="list-style-type: none"> Офсетные контракты
Устойчивые закупки		<ul style="list-style-type: none"> Экологизация госзакупок 			<ul style="list-style-type: none"> ЭЗЦ

Рисунок 4 - Матрица организационно-экономических механизмов к управлению качеством госзакупок в ЕАЭС (разработан автором)

На основании разработанной матрицы организационно-экономических механизмов к управлению качеством госзакупок в ЕАЭС автором предложен алгоритм по анализу и внедрению лучших практик по управлению качеством госзакупок. Алгоритм направлен на формирование системного подхода к интеграции эффективных инструментов управления качеством закупочной деятельности с учетом институциональных особенностей национальных систем регулирования (алгоритм представлен на рисунке 5).

Предлагаемый алгоритм ориентирован на поэтапную реализацию комплекса организационных и управленческих мероприятий, позволяющих осуществлять целенаправленное внедрение лучших международных и региональных практик в сфере управления качеством государственных закупок. В рамках алгоритма предусматривается проведение предварительной диагностики существующих механизмов регулирования, оценка их эффективности и сопоставление с передовыми практиками, применяемыми в государствах-членах ЕАЭС. Такой подход позволяет определить наиболее релевантные инструменты и механизмы, способные обеспечить повышение качества функционирования национальных систем госзакупок.

Алгоритм состоит из 5 этапов, исходными данными для трансфера лучших практик (вход) являются:

- Выявленные лучшие практики, представленные в матрице на рисунке 4;
- Наднациональные требования к сфере госзакупок, представленные в Договоре об ЕАЭС;
- Текущее законодательство (нормативно-правовое регулирование) в сфере госзакупок и принципы, на которых оно основывается.

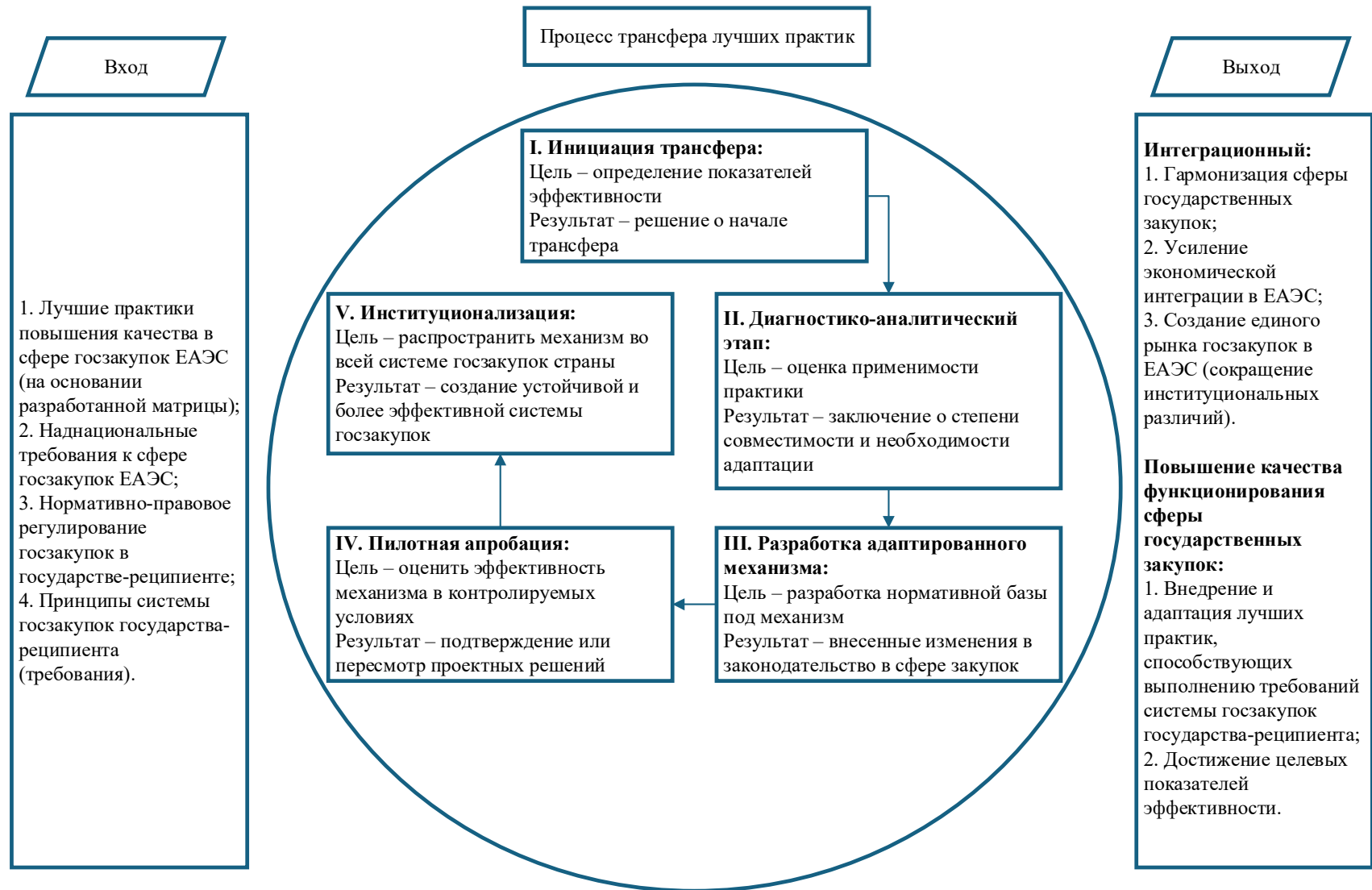


Рисунок 5 – Алгоритм по анализу и внедрению лучших практик по управлению качеством госзакупок

Процесс трансфера состоит из 5 этапов.

I Этап - Инициация трансфера:

Целью первого этапа является определение целевых показателей качества (параметры, подлежащие улучшению: уровень конкуренции, экономия бюджета и др.), которых планируется достичь посредством внедрения механизмов по управлению качеством.

Этап инициации трансфера представляет собой формализованную процедуру запуска процесса внедрения лучшей практики и включает выполнение следующих последовательных действий:

- идентификацию проблемной зоны в системе государственных закупок и формирование запроса на повышение конкретных показателей качества (конкурентность, прозрачность, экономия бюджетных средств и др.);
- выбор организационно-экономического механизма из матрицы, который планируется внедрить;
- определение уполномоченного органа и формирование рабочей группы, ответственной за реализацию трансфера;
- установление целевых индикаторов внедрения.

Результатом первого этапа является решение о запуске процесса внедрения практики в систему госзакупок страны.

II Этап - Диагностико-аналитический этап:

Цель этапа – комплексная оценка применимости выбранной практики в институциональной среде государства-реципиента, которая включает:

- проведение институционального аудита действующей системы государственных закупок (нормативно-правовая база, распределение полномочий, процедурные регламенты, цифровая инфраструктура, контрольные механизмы);
- сопоставительный анализ параметров практики государства-донора и текущей модели регулирования (с учетом существующих институциональных разрывов);

- оценка соответствия механизма наднациональным требованиям, принципам системы госзакупок государства-реципиента, реализуемой экономической политике;
- выявление правовых, организационных и экономических ограничений внедрения;
- расчет ожидаемых экономических и управленческих эффектов, а также оценка потенциальных рисков.

Результатом этапа является аналитическое заключение о целесообразности внедрения и параметрах адаптации выбранной практики.

III Этап - Разработка адаптированного механизма:

Этап разработки адаптированного механизма представляет собой разработку модифицированного механизма внедрения лучшей практики с учетом результатов диагностико-аналитического этапа и включает выполнение следующих действий:

- формирование концепции адаптированной модели с определением ее целей, функциональных элементов и ожидаемых результатов;
- разработка изменений в нормативно-правовые акты и регламентирующие документы, обеспечивающих правовую имплементацию практики;
- проектирование организационной структуры реализации (распределение полномочий, зон ответственности и механизмов координации);
- определение ресурсного обеспечения (кадрового, финансового, информационно-технологического и др.);
- разработку системы мониторинга.

Результатом этапа являются внесенные изменения в законодательство, готовые к пилотной апробации и последующей институционализации.

IV Этап – Пилотная апробация:

Пилотная апробация направлена на практическую проверку разработанной адаптированной модели в контролируемых условиях и включает выполнение следующих действий:

- определение ограниченной сферы внедрения (отдельные госзаказчики, определенный вид деятельности, регион или вид закупок);
- практическое применение механизма в установленной сфере внедрения;
- мониторинг целевых показателей;
- выявление организационных, правовых и технологических проблем, возникающих в процессе применения;
- сбор и систематизация обратной связи от участников закупочного процесса;
- корректировка элементов модели по результатам апробации.

Результатом этапа является эмпирически подтвержденная версия механизма с уточненными параметрами и доказанной работоспособностью для последующего масштабирования.

Этап V – Институционализация:

Этап направлен на нормативное и организационное закрепление апробированной практики в системе государственных закупок государства-реципиента и включает выполнение следующих действий:

- внесение изменений в нормативно-правовые акты, распространяющих применение механизма во всей системе госзакупок страны;
- утверждение обновлённых процедур, регламентов и методических документов;
- закрепление распределения полномочий и ответственности между участниками процесса;
- интеграцию адаптированной практики в действующие информационные и цифровые системы закупок;

- организацию обучения и методического сопровождения участников закупочного процесса;
- установление механизмов постоянного мониторинга и контроля результативности внедрённой практики.

Результатом этапа является официальное закрепление практики в институциональной среде и обеспечение её устойчивого функционирования в системе государственных закупок.

Таким образом, алгоритм включает последовательную реализацию этапов инициации, диагностики, проектирования адаптационной модели, пилотной апробации, институционализации и масштабирования. Ее применение обеспечивает системное внедрение лучших практик с учетом наднациональных требований, национальных ограничений и механизма обратной связи, повышая качество функционирования системы госзакупок.

Благодаря предложенному алгоритму государство-реципиент достигает двух ключевых эффектов.

Во-первых, обеспечивается интеграционный эффект, поскольку при внедрении лучших практик осуществляется их оценка с точки зрения гармонизации, усиливается экономическая интеграция и формируется единое пространство государственных закупок за счёт сокращения институциональных различий.

Во-вторых, повышается качество функционирования системы государственных закупок за счёт внедрения апробированных и эффективных практик, направленных на совершенствование механизмов закупочной деятельности и достижение установленных целевых показателей эффективности.

2.2. Роль офсетных закупок в повышении качества функционирования контрактной системы и стимулировании инновационной деятельности

Механизм офсетных закупок появился в российском законодательстве в 2016 году в рамках контрактной системы в сфере закупок. До этого подобного механизма в России не существовало.

Следует отметить, что понятия «офсетный контракт» или «офсетные закупки» не закреплены в Российском законодательстве, под данной терминологией понимаются контракты со встречными инвестиционными обязательствами. Однако, данные термины используют Министерство финансов [62], правительство Москвы в своих информационных публикациях, а также средства массовой информации.

В российской практике термин «офсетный контракт» - это заимствование из международной практики «offset contracts» или «offset agreements». В международной торговле «offset» - это механизм, при котором поставщик (часто в оборонных или высокотехнологичных сделках) обязуется вложить инвестиции, передать технологии или обеспечить локализацию производства в стране заказчика в обмен на получение крупного заказа.

Активное применение в мировой практике офсетные контракты нашли в 80-е годы XX века в оборонной сфере. Одним из первых крупных офсетных контрактов стала сделка 1989 года между Францией и Саудовской Аравией на поставку трех фрегатов общей стоимостью 18 млрд. франков, где Франция гарантировала реинвестиции в размере 35% от суммы договора [53].

Офсетные контракты за рубежом нацелены на заключение соглашений с иностранными поставщиками, с целью привлечения иностранного капитала и инвестиций в экономику страны. Но в России они воспринимаются как способ проведения промышленной политики и программы импортозамещения, направленный на формирование экономического суверенитета. В связи с этим, неудивительно, что офсетные контракты были внедрены в российскую практику

именно в рамках 44-ФЗ. Закона, который с момента его принятия, направлен на защиту внутреннего рынка страны посредством предоставления преференций продукции, произведенной в ЕАЭС.

Офсетные контракты были внедрены в 44-ФЗ в соответствии с законопроектом № 821579-6 от 23.06.2015 [57], внесенным правительством Российской Федерации. При этом первая редакция внесенного в государственную дума законопроекта не содержала в себе механизма офсетных закупок. В законопроекте содержалась информация о предоставлении преференций для инвесторов по специальным инвестиционным контрактам: у них появилась возможность получения статуса единственного поставщика по госзакупкам. В пояснительной записке данная мера была обоснована как стимулирующая деятельность в сфере промышленности. Однако, ко второму чтению законопроект был дополнен статьей 111.4, которая посвящена офсетным закупкам. Комитет совета федерации по экономической политике в своем заключении о законопроекте отмечал, что принятые нормы будут способствовать окупаемости инвестиционных проектов и заключению долгосрочных инвестиционных контрактов на федеральном и региональном уровнях. Закон подписан президентом РФ 03.07.2016 и вступил в силу 01.09.2016 года.

Этапы развития офсетных закупок в России представлены на рисунке 6.



Рисунок 6 - Основные этапы становления и развития механизма офсетных закупок (разработан автором)

Внедрение в 44-ФЗ рассматриваемого механизма было обосновано тем, что классическая модель государственных закупок, ориентированная на конкурентность и минимизацию цены контракта, оказалась недостаточно эффективной в случаях, когда требовалось привлечь крупные инвестиции, локализовать производство или создать его с нуля, а также обеспечить гарантированный долгосрочный сбыт продукции. Потенциальные инвесторы не были готовы осуществлять значительные капитальные вложения без долгосрочных гарантий со стороны госзаказчика, поскольку в условиях стандартных процедур сохранялся риск проигрыша в конкурентных торгах сторонним участникам, не несущим инвестиционных затрат.

Необходимость закрепления данного механизма именно в 44-ФЗ была обусловлена тем, что в ряде регионов до 2016 года предпринимались попытки заключать договоры с инвестиционными обязательствами в обход или параллельно процедурам госзакупок, что создавало риск их оспаривания как закупок без проведения конкурентных процедур.

Таким образом, офсетные контракты выступают инструментом реализации принципа стимулирования инноваций в контрактной системе. При этом их применение сопровождается определённым компромиссом по отношению к другим принципам: приоритет отдается созданию и поставке высокотехнологичной продукции для государственных заказчиков, что снижает акцент на других принципах, как открытость информации, обеспечение конкуренции и единство контрактной системы.

С точки зрения государственной политики введение офсетных закупок преследовало стратегические цели (развитие промышленности страны, реализация импортозамещения, поддержка отечественных производителей). Выгоды от реализации механизма для инвестора и субъектов РФ представлены на рисунке 7.

Преимущества офсетных закупок для сторон



Для субъекта РФ:

- Снижение цены поставки;
- Локализация и импортозамещение продукции;
- Реализация промышленной политики;
- Создание новых рабочих мест;
- Дополнительные налоговые поступления в бюджет.



Для инвестора:

- Долгосрочная гарантия сбыта – обязательство госзаказчика закупить фиксированный объем;
- Цена продажи продукции может быть скорректирована;
- Включение в реестр единственных поставщиков.

Рисунок 7 - Преимущества офсетного контракта для сторон (разработан автором)

Согласно определению в 44-ФЗ, под контрактом со встречными инвестиционными обязательствами понимается контракт на поставку товара, оказание услуги, предусматривающий встречные инвестиционные обязательства поставщика по созданию, модернизации, освоению производства такого товара и (или) по созданию, реконструкции имущества, предназначенного для оказания такой услуги.

Механизм офсетных контрактов заключается в следующем: правительство субъекта РФ инициирует закупку, после чего государственный заказчик заключает с поставщиком долгосрочный контракт (до 10 лет) на поставку товаров или оказание услуг при условии инвестирования поставщиком не менее 100 млн рублей в создание, освоение или модернизацию производства. После завершения инвестиционного этапа исполнитель включается в реестр единственных поставщиков, что позволяет заказчику осуществлять закупки у него без проведения конкурентных процедур. Схема заключения офсетных контрактов представлена на рисунке 8 [20].

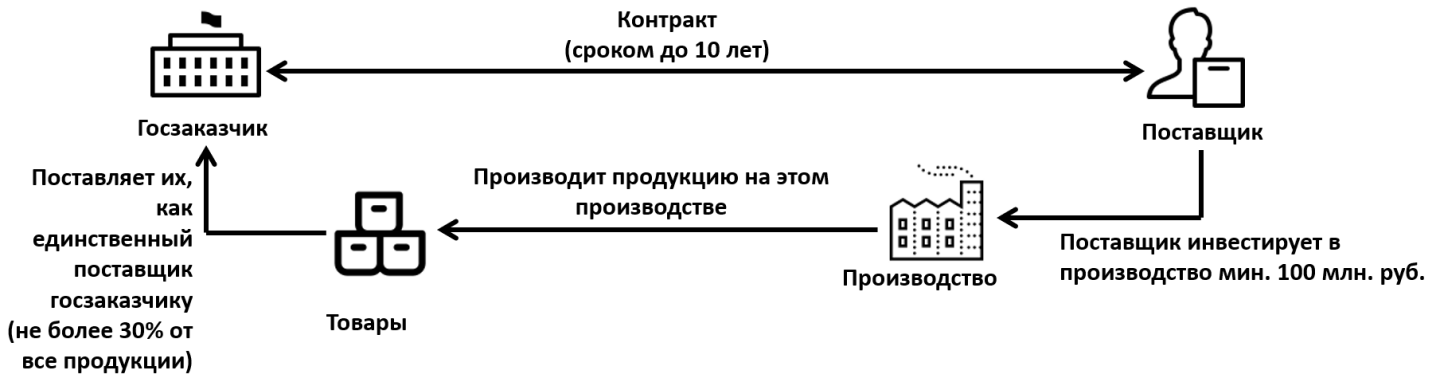


Рисунок 8 - Схема реализации офсетной закупки (разработан автором)

Изначально условия заключения офсетных контрактов отличались от действующих. В 2022 году в контрактную систему внесены поправки, упростившие их заключение и расширившие сферу применения. Поправки направлены на развитие промышленности, стимулирование локализации производства и импортозамещение в условиях санкционных ограничений после 24 февраля 2022 года.

Основными изменения стали (рисунок 9):

- снижение минимального размера инвестиций с 1 млрд до 100 млн руб.;
- регионам разрешено проводить совместные офсетные закупки (минимальная сумма инвестиций – 400 млн руб.);
- установлен максимальный размер продукции, которую исполнитель может поставить по офсетному контракту – не более 30% от произведенный за год; исполнителями могут стать только юридические лица, которые соответствуют одному из критериев: есть опыт исполнения договоров, сумма выручки составляет не менее 10% от НМЦК офсетной закупки, объем капитальных вложений не менее 10% от размера инвестиций по контракту [8].

Условие	Было с 2016 по 06.2022	Стало со второй половины 2022 года
<u>Минимальный размер инвестиций</u>	1 млрд ₺	100 млн ₺ 400 млн (для совместных закупок)
<u>Закупка для нескольких заказчиков из одного региона</u>	✗	✓ Разрешено только в 2025
<u>Максимальный объем поставок госзаказчику</u>	✗	Не более 30%
<u>Субъект, в котором реализуется модернизация производства</u>	 Только субъект нахождения заказчика	 Любой субъект РФ
<u>Возможность провести совместную закупку для нескольких субъектов</u>	✗	✓
<u>Требования к исполнителю</u>	 Только юр. лица	 Требования по размеру выручки, опыту и капиталовложениям

Рисунок 9 - Условия заключения офсетного контракта до и после изменений в 44-ФЗ (разработан автором)

Также в 2025 году законодательством была предусмотрена возможность проведения совместных закупок для обеспечения нужд двух и более заказчиков в рамках одного субъекта Российской Федерации. Введение данного механизма направлено на повышение эффективности закупочной деятельности за счет консолидации спроса со стороны государственных и муниципальных заказчиков.

Принятые поправки способствовали распространению механизма офсетных контрактов. Если до снижения минимального объема инвестиций (с 2016 по середину 2022 года) было заключено 9 офсетных контрактов, только два из них не в Москве или Московской области, то после снижения минимального размера инвестиций (с середины 2022 по середину 2025) – 28.

В таблице 7 представлена федеральная законодательная база в сфере офсетных закупок.

Таблица 7 – Федеральное законодательство в сфере офсетных контрактов

Нормативный акт	Краткое содержание
ФЗ № 44-ФЗ, ст. 111.4	Основные условия таких контрактов: порядок заключения, сроки реализации, объём инвестиций, требования к участникам, ведение реестра ед. поставщиков, порядок совместных закупок
ПП РФ от 29.12.2021 № 257	Требования к участникам офсетных закупок
ПП РФ от 18.08.2022 № 1440	Порядок включения офсетных контрактов в план-график закупок
ПП РФ от 22.12.2016 № 1441	Установлен порядок определения предельной цены

Автором разработан алгоритм реализации осуществления офсетных закупок на основании положений 44-ФЗ, представленный на рисунке 10.

Согласно 44-ФЗ, высший исполнительный орган субъекта РФ оценивает целесообразность заключения офсетного контракта, в случае положительного решения – издает акт, в котором закреплены основные условия такой закупки.

Заключение офсетного контракта осуществляется исключительно в форме открытого конкурса с минимальным сроком проведения 60 дней. Для участников установлены обязательные критерии соответствия.

По итогам закупки госзаказчик и исполнитель подписывают контракт, который включает: условия, закреплённые в соответствующем акте; требования о соответствии продукции критериям отнесения к российскому производству; ответственность поставщика за превышение объёма поставки (штраф в размере 50% стоимости превышения); обязанность поставщика размещать в ЕИС ежегодные отчёты о произведённой и поставленной продукции.



Рисунок 10 – Алгоритм реализации офсетных закупок (разработан автором)

После заключения контракта исполнитель выполняет инвестиционные обязательства в сроки, определенные в контракте. Госзаказчик создает комиссию по оценке выполнения таких обязательств, в случае положительного решения – вносит исполнителя в реестр единственных поставщиков.

После исполнения инвестиционных обязательств госзаказчик производит закупку продукции у исполнителя, как у единственного поставщика. Такие закупки заключаются с учетом следующих условий:

- Закупки осуществляются с момента выполнения поставщиком инвестиционных обязательств и до окончания срока действия контракта;
- Закупки не могут осуществляться вне пределов сроков действия офсетного контракта;
- Цена товара не может превышать предельную по офсетному контракту;
- Предмет контракта – продукция, созданная на модернизированном предприятии.

Таким образом, офсетные закупки имеют существенные отличия от стандартных процедур. Их сравнительная характеристика приведена в таблице 8. В то время как стандартные закупки регулируются и унифицируются посредством КРТУ и типовой документации, для офсетных закупок таких инструментов пока не разработано. Учитывая их социальную значимость, необходимость в создании соответствующей методической базы является актуальной задачей.

Таблица 8 – Отличительные особенности офсетных закупок (разработана автором)

Параметр	Обычная закупка	Офсетная закупка
Предмет закупок	Товары, работы или услуги	Товары и услуги
Инициирование	Госзаказчиком на основании плана закупок	По решению высшего исполнительного органа субъекта РФ
Способ	Любой способ	Только конкурс (минимальный срок проведения – 60 дней)

Параметр	Обычная закупка	Офсетная закупка
Участники	Юридические, физические лица, индивидуальные предприниматели, самозанятые	Только юридические лица
Страна производства товара или услуги	Любая страна	Россия (с указанием конкретного субъекта, в котором должен быть произведен товар)
Срок действия	Краткосрочный характер (за исключением закупок в строительной сфере и контрактов жизненного цикла)	Долгосрочный (не более 10 лет)
Обязательства исполнителя	Поставка товара (выполнение работы или услуги) в установленные сроки	Инвестиции в модернизацию производства (минимум 100 млн. руб.), создание на модернизированном производстве товаров, их поставка госзаказчику
Обязательства госзаказчика	Принять и оплатить поставленную продукцию	Оценить выполнение инвестиционных обязательств. Внести исполнителя в реестр единственных поставщиков. Закупать в течение срока контракта произведенную продукцию. Принимать и оплачивать её

Несмотря на то, что контракты со встречными инвестиционными обязательствами были закреплены в контрактной системе в 2016 году, то есть спустя два года после вступления в силу 44-ФЗ, законодательство в этой сфере остаётся фрагментированным. Это связано с ограниченной распространённостью офсетных контрактов в России, а также с тем, что данный механизм ориентирован на развитие региональной промышленности, вследствие чего регулирование во многом отнесено к уровню субъектов РФ.

По результатам опроса консалтинговой компании «You & Partners», к 2022 году лишь в 10 субъектах РФ был утверждён порядок подготовки и согласования проектов в форме офсетного контракта [54]. В ряде регионов дополнительно разработаны внутренние регламенты для их реализации.

На основании проведенного исследования правовой базы субъектов РФ, определено, что на середину 2025 года нормативно правовые акты в сфере офсетных закупок действует в 12 субъектах РФ.

При этом не во всех субъектах, которые уже реализуют офсетные контракты, есть такие нормативные акты. Например, они отсутствуют у Республики Карелия, Приморского края, Московской, Владимирской и Оренбургской областей.

В тоже время, акты, регламентирующие порядок инициации офсетных закупок есть в субъектах, которые пока такие закупки не реализуют, среди них: Республика Татарстан, Чувашская и Удмуртская Республики, Тюменская, Иркутская, Белгородская, Ивановская и Костромская области.

Полный перечень субъектов и нормативно правовых актов представлен в таблице 9.

Таблица 9 - Нормативно-правовые акты субъектов РФ в области порядка инициации офсетных закупок

Субъект РФ	Нормативно-правовой акт	Кол-во офсетных контрактов в субъекте
Москва	Постановление Правительства Москвы от 25 апреля 2017 г. № 217-ПП	26 контрактов
Санкт-Петербург	Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31 мая 2023 г. № 541	1 контракт
Нижегородская область	Постановление Правительства Нижегородской области от 21 июля 2023 г. N 654	1 контракт
Республика Татарстан	Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.06.2023 № 737	0 контрактов
Тюменская область	Постановление Правительства Тюменской области от 08.09.2022 № 655-п	0 контрактов
Иркутская область	Постановление Правительства Иркутской области от 25.07.2023 № 633-пп	0 контрактов
Белгородская область	Постановление Правительства Белгородской области от 31.10.2022 № 641-пп	0 контрактов
Ивановская область	Постановление Правительства Ивановской области от 31.08.2023 № 405-п	0 контрактов

Субъект РФ	Нормативно-правовой акт	Кол-во офсетных контрактов в субъекте
Костромская область	Постановление Администрации Костромской области от 22.08.2022 № 421-а	0 контрактов
Чувашская Республика	Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 30.11.2022 № 637	0 контрактов
Удмуртская Республика	Постановление Правительства Удмуртской Республики от 26.04.2023 № 264	0 контрактов

Стоит также отметить, что в Самарской области и Приморском крае нормативными актами определен порядок формирования НМЦК офсетной закупки, но отсутствуют акты о порядке инициации таких закупок.

Среди проанализированных нормативно-правовых актов субъектов РФ, наиболее детализированными и представляющими наибольший интерес являются практики:

- Москвы – как субъекта, заключившего наибольшее количество офсетных контрактов;
- Санкт-Петербурга – как субъекта, процессы инициации офсетных закупок которого ориентированы на соблюдение принципов контрактной системы.

В целях подготовки методических рекомендаций по разработке региональной нормативной базы, регуливающей порядок инициации офсетных закупок, представляется целесообразным провести анализ действующих процедур принятия решений в Москве и Санкт-Петербурге, где данный механизм применяется наиболее активно и накоплен значительный практический опыт. Дополнительно следует исследовать нормативные акты других субъектов РФ с целью выявления наиболее оригинальных и эффективных подходов к регламентации процесса инициации офсетных закупок, которые могут быть использованы для формирования единой методологической базы.

На рисунке 11 представлена блок-схема процесса инициации офсетных закупок в Москве.

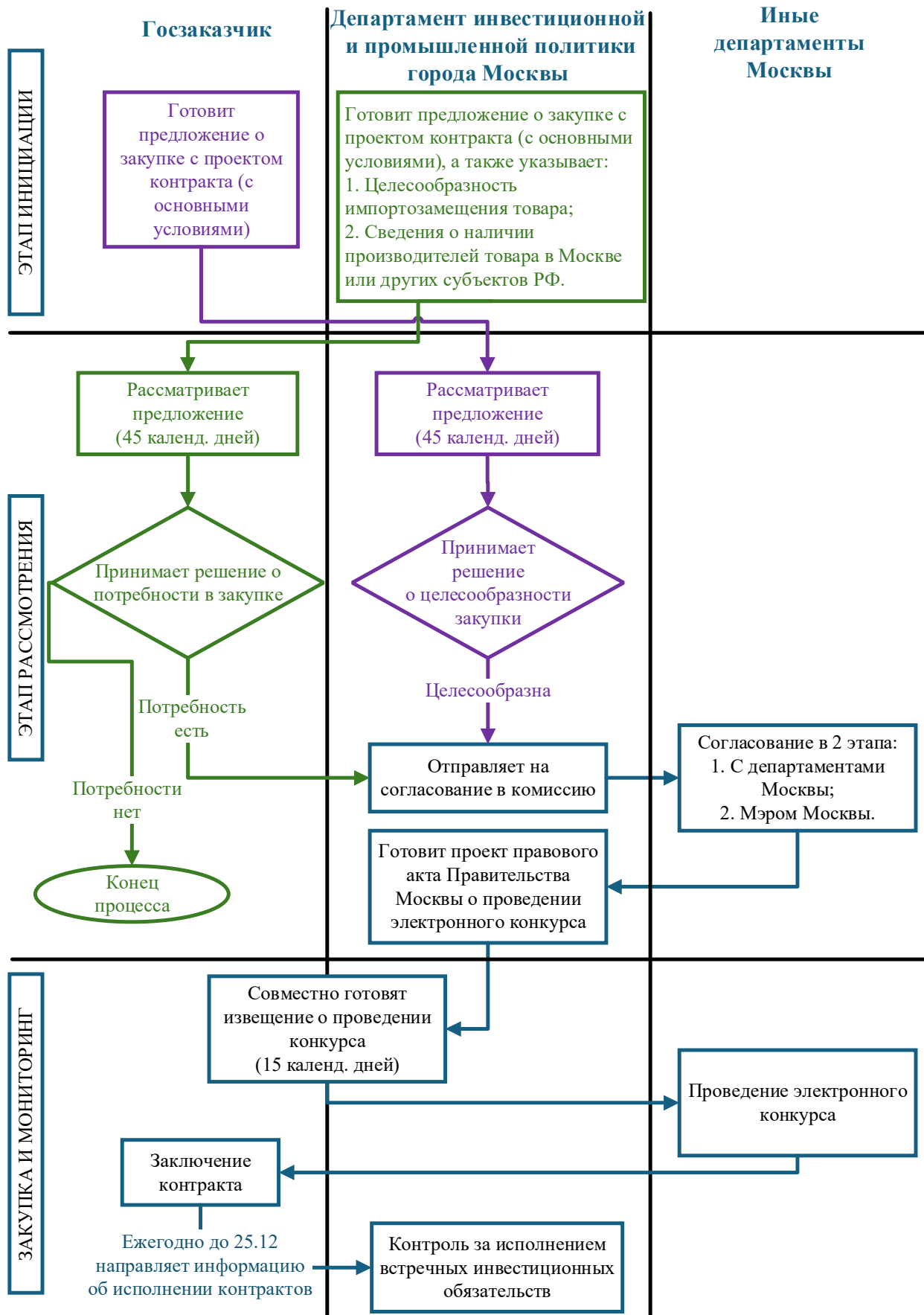


Рисунок 11 - блок-схема процесса инициации офсетных закупок в Москве (разработан автором)

Постановление Правительства Москвы от 25 апреля 2017 г. № 217-ПП регламентирует четыре этапа офсетных закупок: инициацию, рассмотрение, осуществление закупки и мониторинг исполнения контракта [11].

Согласно постановлению, инициатором заключения офсетного контракта может выступать Департамент инвестиционной и промышленной политики города Москвы (далее – Департамент) или госзаказчик Москвы, планирующий осуществить офсетную закупку.

В случае, если инициатором закупки выступает госзаказчик (или несколько, при проведении совместной закупки), он готовит предложение и направляет его на рассмотрение в Департамент. Предложение должно содержать основные условия офсетного контракта: наименование товара, срок действия контракта, объем инвестиций, предложение по определению цены единицы товара и иные ключевые условия, а также соглашение между городом Москвой и субъектом Российской Федерации для совместной закупки.

В случае, если инициатором закупки выступает Департамент, он направляет предполагаемому госзаказчику (или госзаказчикам при совместной закупке) предложение с информацией, которая указана в абзаце выше, а также:

- Сведения о целесообразности импортозамещения товара и наличии ограничений на его поставку в Россию в связи с санкционной политикой недружественных государств или наличии рисков прекращения поставки такого товара;
- Сведения о наличии производителей товара, предполагаемого к закупке, на территории города Москвы и (или) других субъектов РФ.

Таким образом, для закупки, которую инициирует Департамент, установлены критерии, которые должны быть барьерами для инициации закупок только в тех сферах, для которых либо требуется импортозамещение товара, либо отсутствует производитель такого товара.

При этом, несмотря на наличие таких барьеров, они, согласно постановлению, являются скорее справочными, а закупка не обязательно должна

соответствовать одному из них. Таким образом, процесс принятия решения Департаментом не является прозрачным.

В случае, если на этапе рассмотрения Департаментом принято решение о целесообразности такой закупки, такое решение согласуется в два этапа: сначала с иными департаментами Москвы, а затем утверждается мэром столицы:

- 1 Этап:
 - Главным контрольным управлением города Москвы;
 - Департаментом города Москвы по конкурентной политике;
 - Департаментом экономической политики и развития города Москвы.
- 2 Этап:
 - Решение утверждается мэром Москвы.

Наличие двухэтапного процесса согласования рассматривается положительно, так как позволяет оценить достаточно сложный механизм с разных сторон в соответствии с компетенциями каждого из департаментов.

Компетенции каждого из департаментов в соответствии с офсетной закупкой представлены в таблице 10.

Таблица 10 - Распределение обязанностей по согласованию офсетных закупок в соответствии с компетенциями департаментов (разработана автором)

Департамент	Что согласует в офсетной закупке	Результат	Соответствие положениям контрактной системы
Главное контрольное управление города Москвы	Определяют правильность определения предельной цены единицы товара, определяют источник финансирования закупки	Субъектом не будет заключена невыгодная долгосрочная закупка	Эффективности и результативности
Департамент города Москвы по	Есть ли необходимость в	Определено, не навредит ли закупка	Обеспечения конкуренции

Департамент	Что согласует в офсетной закупке	Результат	Соответствие положениям контрактной системы
конкурентной политике	офсетной закупке для данного товара	конкурентному рынку Москвы	
Департамент экономической политики и развития города Москвы	Объем инвестиций, срок модернизации и длительность контракта	Соответствует ли закупка стратегии социально-экономического развития	Стимулирования инноваций, результативности

При наличии согласований закупка утверждается мэром Москвы, Департамент готовит проект постановления о проведении такой закупки.

После принятия постановления госзаказчик совместно с Департаментом готовят извещение о проведении закупки, Департамент города Москвы по конкурентной политике проводит электронный конкурс. Госзаказчик (или госзаказчики, если закупка совместная) заключает контракт.

В целях мониторинга исполнения контрактов госзаказчики ежегодно направляют в департаменты Москвы информацию об их исполнении. Порядок мониторинга устанавливается совместным приказом департаментов (отсутствует в открытом доступе).

Департамент инвестиционной и промышленной политики осуществляет контроль за исполнением встречных инвестиционных обязательств по контракту, порядок определяет самостоятельно.

На основании проведенного анализа можно выявить положительные и отрицательные стороны процесса инициации офсетных закупок в Москве. Они представлены на рисунке 12.

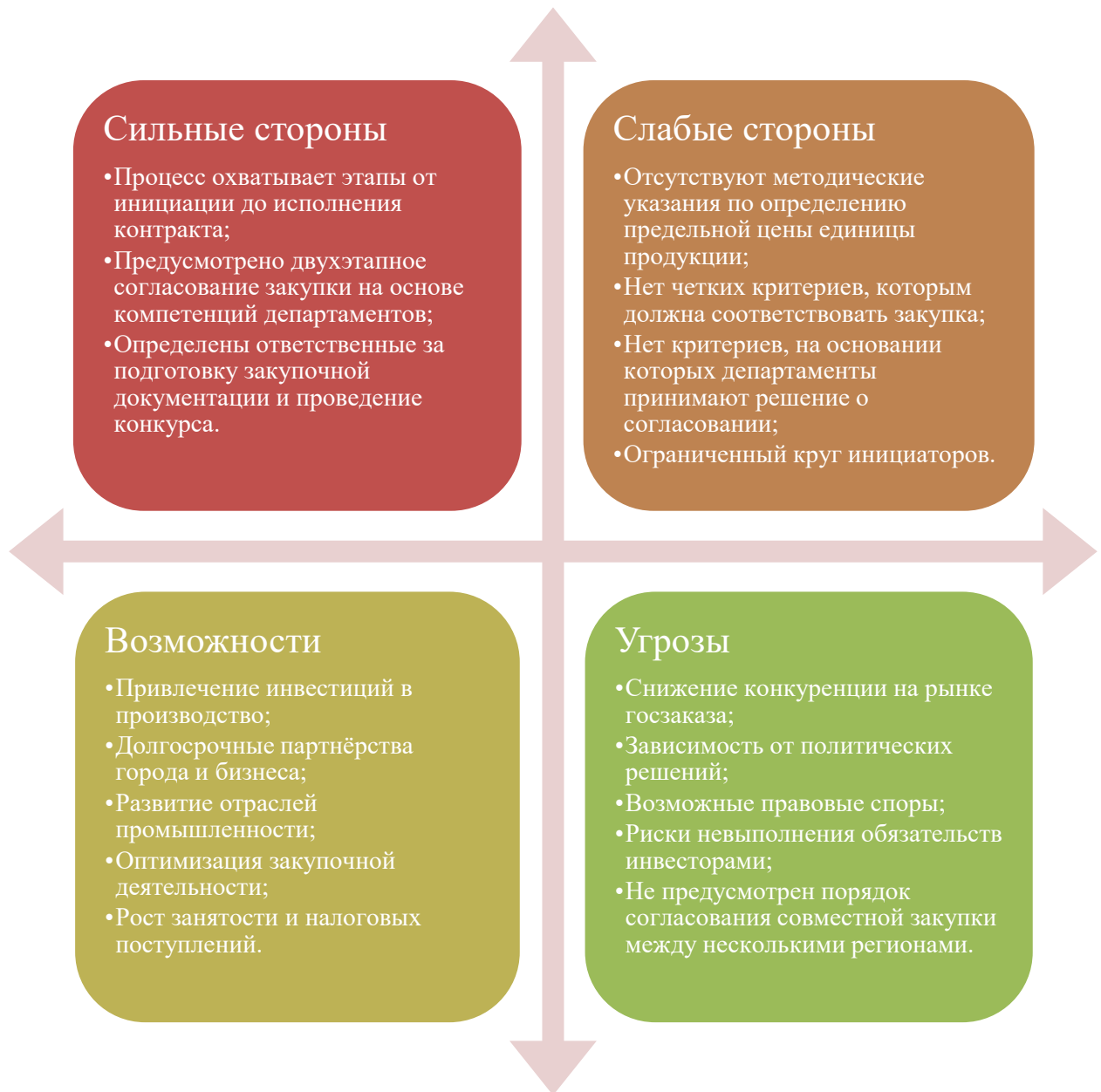


Рисунок 12 - слабые и сильные стороны процесса инициации офсетных закупок в Москве (разработан автором)

На основании проведенного анализа, можно определить следующие **сильные стороны**:

- Актом регулируется процесс от инициации до исполнения;
- Госзаказчику оказывается методическая поддержка, так как определены ответственные за подготовку конкурсной документации и проведение закупки;

- Благодаря применению многоэтапной процедуры согласования условий офсетной закупки, основанной на компетентностном подходе, минимизируется риск возникновения негативного воздействия на региональный рынок государственных закупок.

Слабые стороны:

- На начальных этапах подготовки офсетной закупки предельный размер цены единицы продукции определяется государственным заказчиком либо профильным департаментом, что не относится к их непосредственной компетенции. В связи с этим возникает необходимость закрепления чётких правил расчёта такой цены. В дальнейшем Департамент экономической политики и развития города Москвы осуществляет проверку и при необходимости корректировку установленной стоимости. В случаях выявления разногласий заявка возвращается на доработку, что приводит к увеличению сроков согласования закупки;

- В нормативном документе не определены критерии, которым должна соответствовать офсетная закупка. Хотя Департамент и готовит информацию о том, есть ли необходимость в импортозамещении продукции и есть ли её поставщики в России, такая информация не является препятствием для проведения закупки. Из-за чего механизм офсетных закупок вместо механизма стимулирования инноваций становится способом оптимизации закупочной деятельности госзаказчиком Москвы;

- Офсетные закупки являются механизмом государственно-частного партнерства [40, с. 81]. При этом предприниматели не могут выступить с инициативой по осуществлению такой закупки, так как инициировать ее могут только госзаказчики и Департамент.

Возможности:

- Являются стандартными для офсетных закупок – привлечение инвестиций, долгосрочное партнерство, развитие отраслей промышленности;

- Оптимизация закупочной деятельности государственных заказчиков, в условиях отсутствия четко установленных критериев для инициации офсетных закупок, может приводить к их заключению в сферах, не связанных с задачами по импортозамещению. На практике это выражается в использовании механизма офсетных контрактов для упрощения процесса снабжения и сокращения количества однотипных закупочных процедур. В частности, в Москве офсетные соглашения заключались на поставку мебели и раздаточно-сувенирной продукции, что демонстрирует смещение акцента с цели локализации производства на упрощение закупочной деятельности.

Угрозы:

- Правовые споры в связи с несовершенством нормативной региональной базы;
- Возможность заключать офсетные контракты в сферах, которые не требуют импортозамещения, что оказывает негативное влияние на рынок госзакупок;
- Многоэтапное согласование офсетных закупок при отсутствии чётких критериев их инициации повышает риск принятия решений по политическим, а не экономическим и отраслевым основаниям;
- Отсутствие регламентации порядка согласования совместных офсетных закупок в действующем нормативном акте создаёт риски организационной неопределённости на этапе их инициации, а также может привести к существенному увеличению сроков согласовательных процедур;
- Отсутствие чётко установленного порядка проверки исполнения обязательств инвестора по офсетному контракту формирует риски их ненадлежащего выполнения и, как следствие, невыполнения условий договора в целом.

Далее рассмотрим порядок инициации офсетной закупки в Санкт-Петербурге, он представлен на рисунке 13.

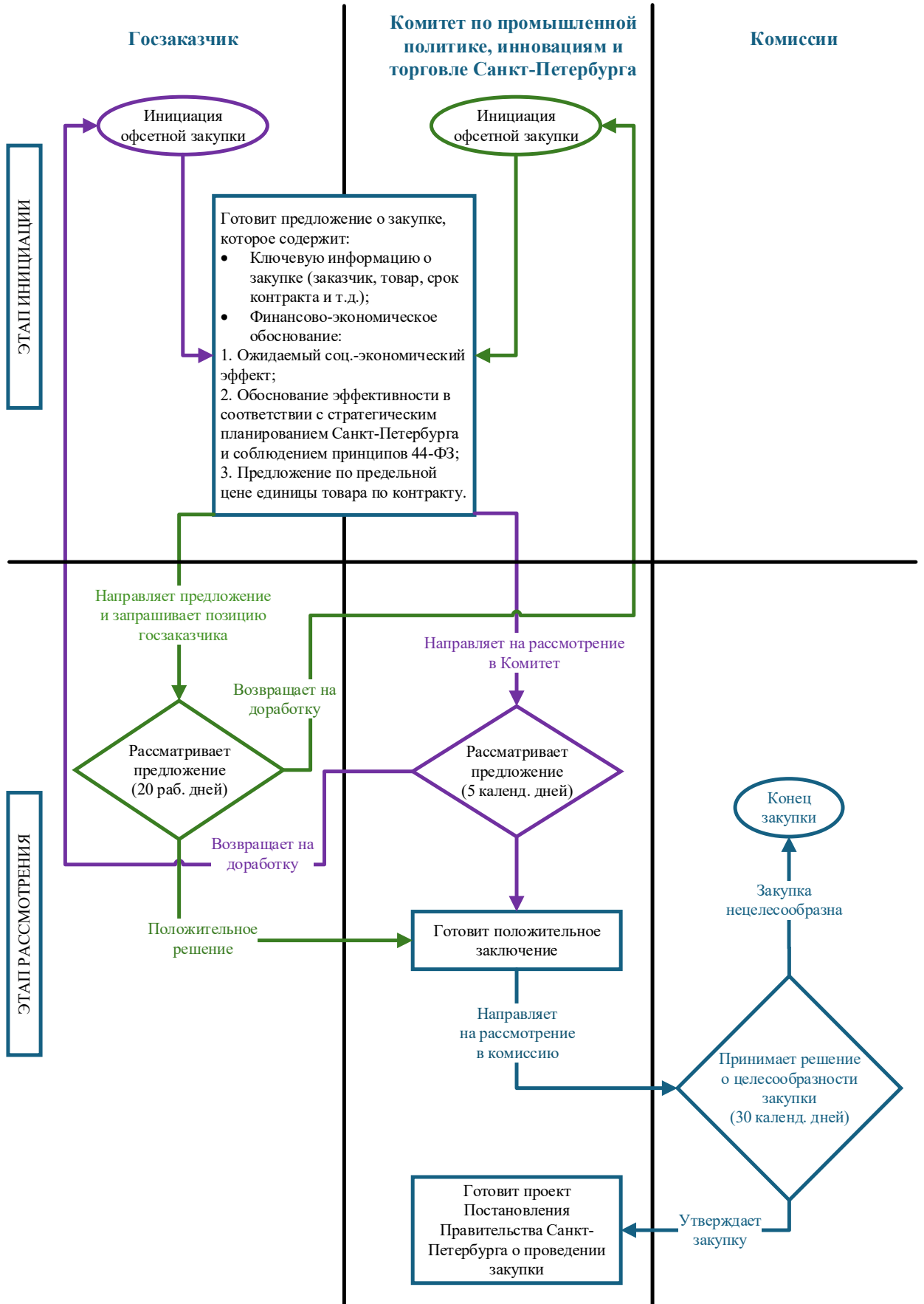


Рисунок 13 - блок-схема инициации офсетных закупок в Санкт-Петербурге (разработан автором)

Первым отличием нормативного акта об инициации офсетных закупок Санкт-Петербурга от Московского является то, что им предписаны только два этапа офсетных закупок: инициации и рассмотрения предложений. Проведение закупки и исполнения контрактов остаются вне рамок нормативного регулирования.

Согласно постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 31 мая 2023 г. № 541 [12], инициировать закупку могут госзаказчики или Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга (далее – Комитет). Не определена возможность инициировать такую закупку со стороны заинтересованных инвесторов.

Для рассмотрения заявки на проведение закупки инициатор готовит предложение о ее проведении, в котором помимо основных условий также указывает:

- Ожидаемый социально-экономический эффект от заключения контракта;
- Обоснование эффективности бюджетных расходов с описанием ожидаемых результатов в соответствии с мероприятиями стратегического планирования Санкт-Петербурга и принципами контрактной системы;
- Предложение по предельной цене единицы товара и (или) услуги.

Положительной чертой нормативного акта является ориентация на принципы контрактной системы при инициации таких закупок, что при правильно выстроенных процессах позволит не навредить региональной системе госзакупок, а также реализовать механизм офсетов в соответствии с его первоначальным замыслом.

В случае, если инициатором выступает госзаказчик, он направляет предложение в Комитет.

Если инициатором выступает Комитет, он направляет предложение госзаказчику и запрашивает его позицию по условиям, указанным выше.

В случае, если комиссией принято решение о целесообразности закупки, Комитет в течение 45 календарных дней готовит проект постановления о проведении офсетной закупки.

На рисунке 14 представлены положительные и отрицательные стороны процесса инициации офсетных закупок в Санкт-Петербурге.

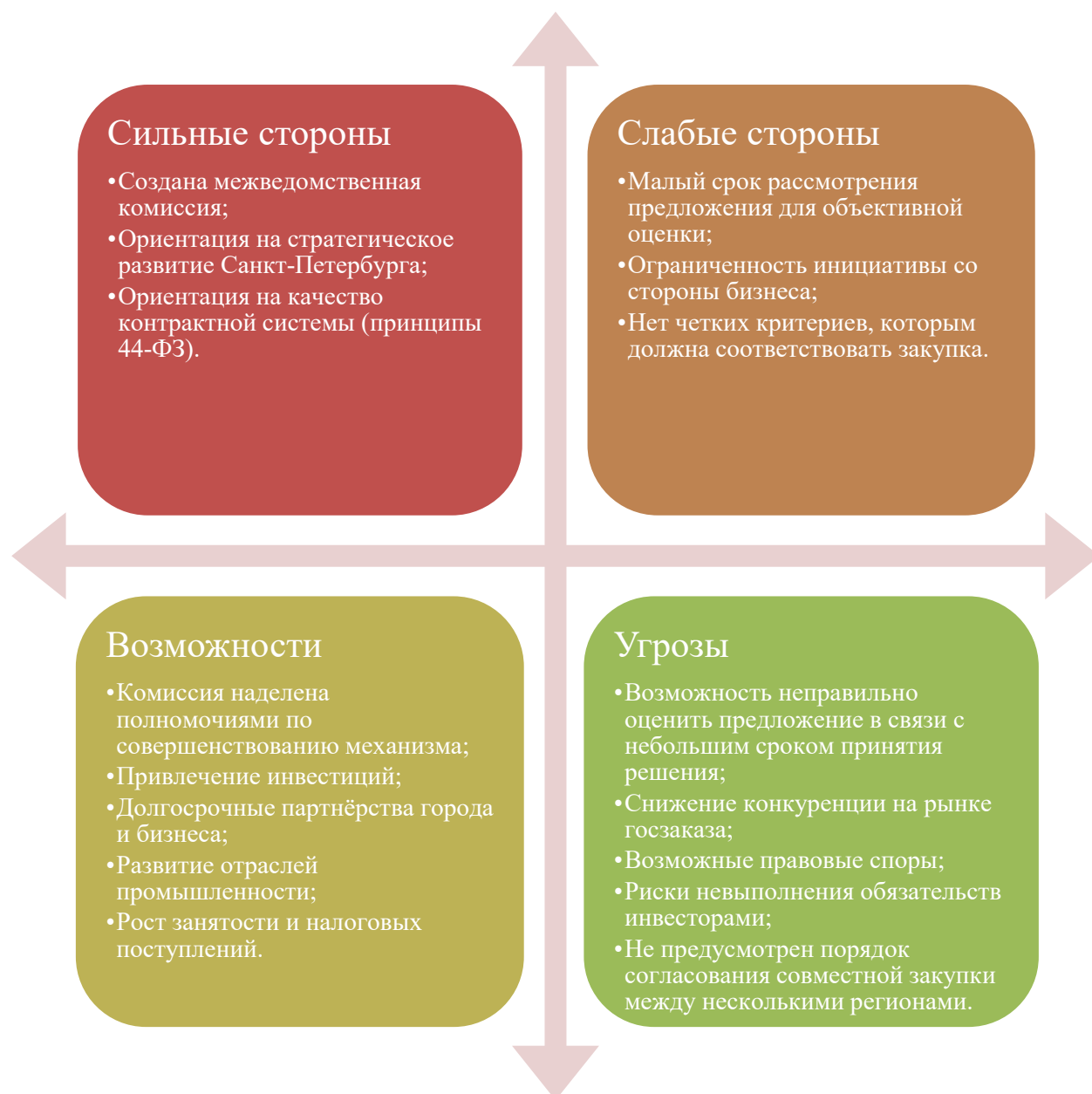


Рисунок 14 - слабые и сильные стороны процесса инициации Санкт-Петербурга
(разработан автором)

Сильными сторонами нормативной базы Санкт-Петербурга в области офсетов являются:

- Создание межведомственной комиссии, а также закрепления порядка ее работы и наделение правом совершенствования механизма заключения офсетных контрактов;
- Офсетные закупки ориентированы именно на развитие Санкт-Петербурга, так как должны соответствовать целям стратегического планирования и развития города;
- Одним из критериев, на основании которого Комитет принимает решение о целесообразности, является соответствие закупки принципам контрактной системы.

Слабые стороны:

- Малый срок для полного и объективного анализа Комитетом поступившего предложения об инициации офсетной закупки;
- Нормативной базой не предусмотрена возможность инициации такой закупки бизнесом;
- Отсутствуют четкие критерии, которым должна соответствовать закупка.

Возможности:

- Межведомственная комиссия наделена полномочиями совершенствовать процесс инициации офсетных закупок в Санкт-Петербурге.

Угрозы:

- Установленный регламентом срок в 5 календарных дней для проведения Комитетом всесторонней оценки конкурсного предложения представляется недостаточным. Это создает существенные риски проведения поверхностного анализа и принятия необоснованного решения;
- Существующая нормативная база допускает заключение офсетных контрактов в отраслях, не связанных с необходимостью импортозамещения. Такая

практика создает риски нарушения рыночной конкуренции, предоставляя отдельным компаниям необоснованные преференции на конкурентных рынках.

- Нормативным актом не установлен ответственный за контроль исполнения контракта со стороны органа исполнительной власти Санкт-Петербурга;
- Не предусмотрен порядок согласования совместной закупки между несколькими субъектами РФ.

На текущий момент нормативная база по инициации офсетных закупок разработана в 12 субъектах РФ. Среди нерассмотренных выше нормативных актов, следует также выделить акты, в которых содержатся оригинальные и инновационные подходы.

Нижегородская и Тюменская области:

Предусмотрен системный подход к инициации офсетных закупок посредством ежегодного мониторинга потребностей госзаказчиков. Ответственный исполнительный орган государственной власти ежегодно выявляет потребность в таких закупках и направляет запрос госзаказчикам о том, есть ли необходимость в заключении офсетного контракта.

Республика Татарстан:

Одним из критериев, на основании которого принимается решение о целесообразности, является наличие инвестора в регионе, который готов осуществить необходимые вложения. Поиск такого инвестора осуществляет Агентство инвестиционного развития Республики Татарстан. В случае если такой инвестор есть – закупка подлежит инициации.

Для Тюменской области наличие инвестора также является одним из критериев по инициации таких закупок.

Удмуртская Республика:

Единственный субъект РФ, в нормативной базе которого установлена возможность для инвестора выступить инициатором офсетной закупки

посредством направления предложения заинтересованному органу исполнительной власти республики.

Несмотря на то, что офсетные закупки внедрены в контрактную систему спустя всего два года после начала действия 44-ФЗ, их регулирование остаётся фрагментированным и в основном делегировано субъектам РФ, которые пока не развивают его в достаточной мере. Аналогично недостаточно развита стандартизация офсетных закупок. В отличие от обычных закупок, которые унифицируются посредством КРТУ, типовой документации и методических указаний для госзаказчиков, офсетные механизмы пока не имеют подобных инструментов, хотя их развитие важно ввиду высокой социально-экономической значимости.

2.3. Систематизация практики осуществления офсетных закупок в России

Первый офсетный контракт в России заключён 06.10.2017 Департаментом здравоохранения Москвы с АО «Биокад» на поставку противоопухолевых препаратов. Объём инвестиций в создание или модернизацию производства составил 3 млрд руб., сумма контракта 8,5 млрд руб.

Москва задала тенденцию заключения офсетных контрактов на поставку лекарственных препаратов и медицинских изделий; в мае 2019 года аналогичный контракт на поставку комплектов лекарственных препаратов заключила Московская область.

В марте 2021 года Республика Башкортостан заключила офсетный контракт на закупку троллейбусов, который в июле 2023 года был расторгнут по соглашению сторон «в связи со сложившейся экономической ситуацией» [58], став первым расторгнутым офсетным контрактом.

Как отмечалось ранее, в середине 2022 года в контрактную систему внесены поправки, расширившие применение офсетных контрактов. Для дальнейшего анализа необходимо рассмотреть практику их заключения до вступления данных изменений в силу. Информация по офсетным контрактам, заключенным до поправок, представлена на рисунке 15.

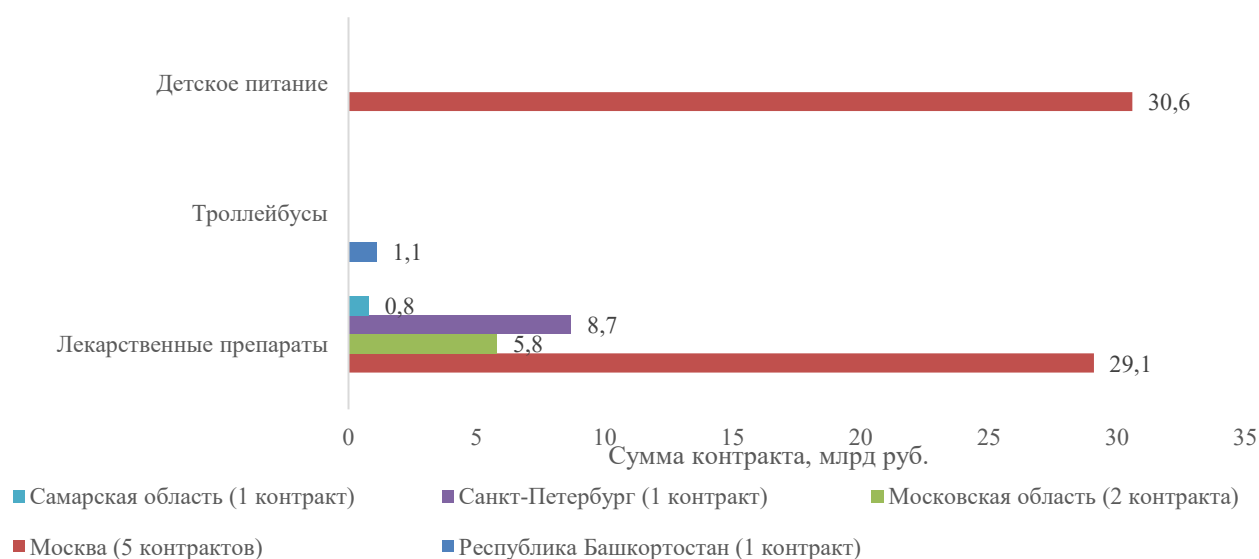


Рисунок 15 - Офсетные контракты, заключенные до середины 2022 года

До вступления в силу поправок было заключено 10 офсетных контрактов на общую сумму 75 млрд руб., при этом объём инвестиций со стороны исполнителей составил 18,2 млрд руб. Наибольшее число контрактов пришлось на Москву (6 единиц). Другие контракты заключены в Московской области, Санкт-Петербурге, Самарской области и Республике Башкортостан.

После вступления в силу поправок в 44-ФЗ структура офсетных закупок изменилась: расширилась география контрактов и обновилась номенклатура закупаемой продукции. Ключевые изменения представлены на рисунке 16.

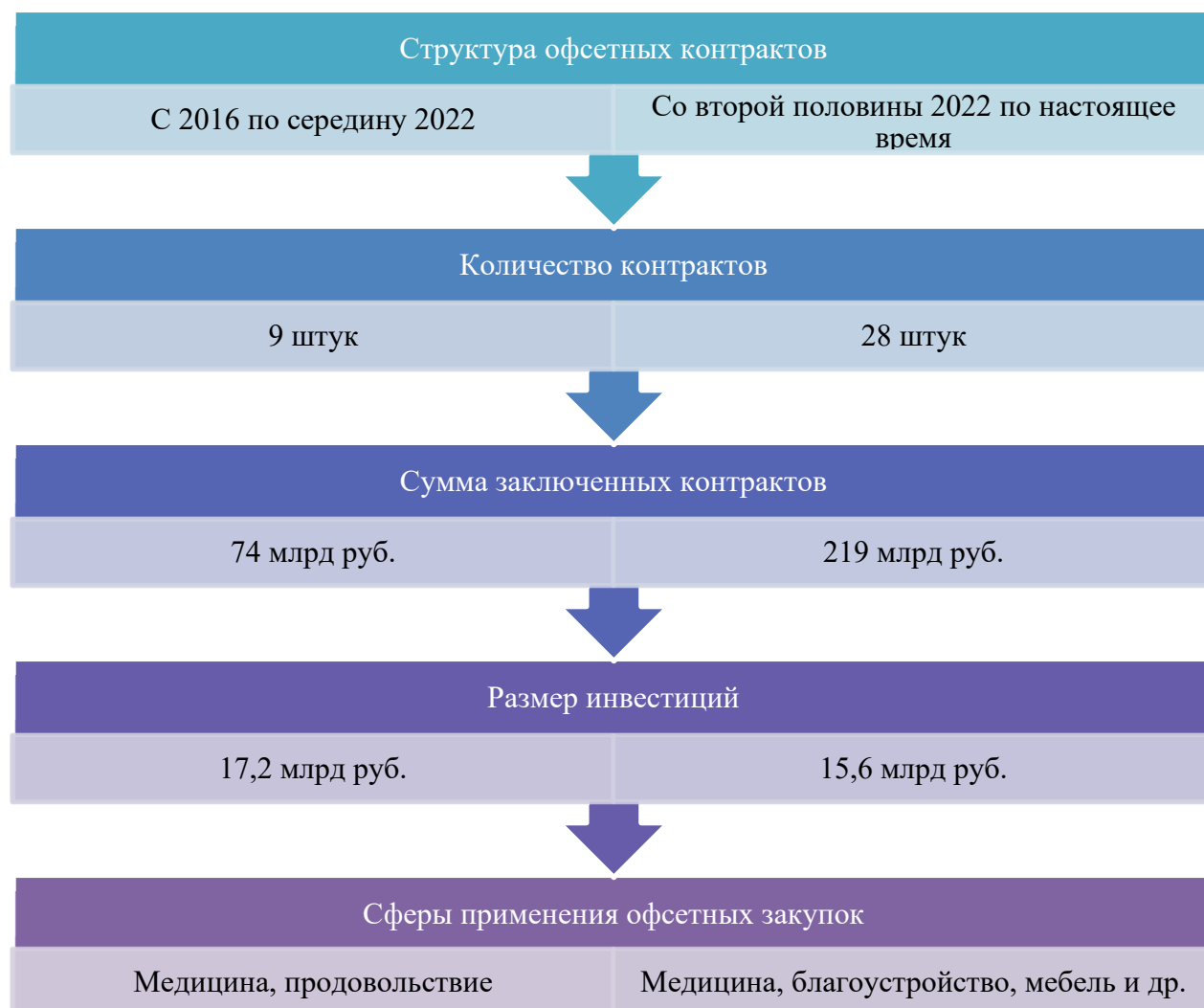


Рисунок 16 - Изменения структуры офсетных контрактов (разработан автором)

До снижения минимального объема инвестиций (с 2016 по середину 2022 года) было 9 действующих офсетных контрактов, только два из них заключены не в Москве или Московской области. После вступления поправок в силу (с середины 2022 по середину 2025) заключено – 28 контрактов.

Распределение заключенных офсетных контрактов по субъектам РФ на середину 2025 года представлено на рисунке 17.

Количество офсетных контрактов в субъектах РФ

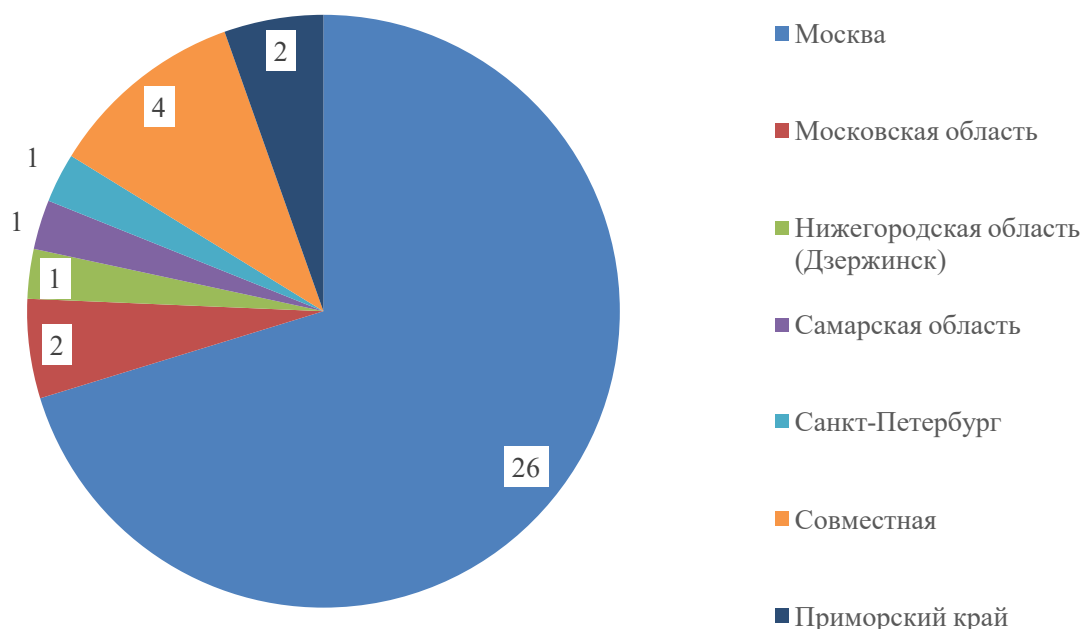


Рисунок 17 - Заключенные офсетные контракты в разрезе субъектов РФ

На середину 2025 года заключено 37 офсетных контрактов в 9 субъектах РФ. В России заключено 4 совместных офсетных контракта между:

- Москвой и Московской областью на услуги по чистке текстильных изделий (в том числе постельного белья и спецодежды);
- Москвой и Карелией на поставку щебня;
- Москвой и Владимирской областью на проставку добавок для асфальтобетонов;
- Москвой и Оренбургской областью на благоустройство городской среды.

Общая сумма заключенных офсетных контрактов и инвестиционные обязательства исполнителей по таким контрактам в разрезе регионов представлены в таблице 11.

Таблица 11 – Сумма заключенных офсетных контрактов и размер инвестиций по ним в разрезе субъектов РФ, руб.

Субъект РФ	Сумма контрактов	Размер инвестиций
Москва	203 341 865 850	22 755 822 401
Московская область	5 770 794 881	2 000 000 000
Нижегородская область (Дзержинск)	63 617 833	100 000 000
Самарская область	79 731 522	1 000 000 000
Санкт-Петербург	8 700 000 000	2 300 000 000
Совместная	73 075 646 568	4 180 000 000
Москва и Владимирская область	4 700 086 568	300 000 000
Москва и Карелия	61 887 980 000	780 000 000
Москва и Московская область	3 950 000 000	3 000 000 000
Москва и Оренбургская область	2 537 580 000	100 000 000
Приморский край	1 977 877 475	400 000 000
ИТОГО	293 009 534 128	32 735 822 401

Москва занимает доминирующее положение по офсетным контрактам в РФ. На столицу приходится 95% от общей суммы заключённых контрактов (с учётом совместных закупок). По объёму инвестиций в развитие промышленности на Москву приходится 70% от всех инвестиционных обязательств (без учёта совместных закупок). Таким образом, Москва лидирует в офсетной практике по числу контрактов, сумме контрактов и объёму инвестиционных обязательств со стороны исполнителей.

Для анализа практики заключения офсетных контрактов важно рассмотреть категории закупаемой продукции, представленные в таблице 12.

Таблица 12 – Категория закупаемой продукции по офсетным закупкам

Предмет контракта	Сумма контрактов, руб.	Количество заключенных контрактов, шт.
Благоустройство городской среды	140 725 642 684	10
Москва	71 536 378 283	6
Нижегородская область (Дзержинск)	63 617 833	1
Совместная	69 125 646 568	3
Изделия для хранения документов	4 952 448 258	1
Москва	4 952 448 258	1
Лекарственные препараты и медицинские изделия	87 428 972 063	18
Москва	70 900 568 186	12

Предмет контракта	Сумма контрактов, руб.	Количество заключенных контрактов, шт.
Московская область	5 770 794 881	2
Самарская область	79 731 522	1
Санкт-Петербург	8 700 000 000	1
Приморский край	1 977 877 475	2
Мебель для больницы	5 100 000 000	1
Москва	5 100 000 000	1
Пищевые продукты	30 550 657 892	1
Москва	30 550 657 892	1
Прокат бытовых бельевых изделий и их чистка	3 950 000 000	1
Совместная	3 950 000 000	1
Текстильная продукция	1 159 512 795	1
Москва	1 159 512 795	1
Продукция для нужд ГУП "Московский Метрополитен"	17 409 722 920	3
Москва	17 409 722 920	3
Беспилотные авиационные системы (учебная техника)	1 732 577 516	1
Москва	1 732 577 516	1
ИТОГО	293 009 534 128	37

Лекарственные препараты остаются лидером по количеству закупок, однако по суммарной стоимости контрактов их опередила категория «Благоустройство городской среды».

Лидерство категории «Благоустройство городской среды» обусловлено двумя контрактами, на долю которых приходится 85% общей стоимости категории:

- Контракт Москвы и Карелии на поставку щебня на 62 млрд руб. (самый дорогостоящий контракт среди всех офсетных);
- Контракт Москвы на поставку компактной коммунальной техники на 58 млрд руб.

Таким образом, на основе предоставленных данных по количеству заключения офсетных закупок, можно сделать следующие выводы:

- Наблюдается явное доминирование Москвы в практике заключения офсетных контрактах, что свидетельствует о дисбалансе в работе механизма. Изначально механизм офсетных контрактов был введен для стимулирования и развития промышленности во всех субъектах РФ, однако на практике, исключая

столицу и Московскую область, лишь четыре региона смогли самостоятельно заключить такие контракты: Нижегородская область – услуги по выращиванию рассады для озеленения области; Самарская область и Санкт-Петербург – производство медицинских препаратов, Приморский край (два контракта) – тест-полоски для глюкометров и средства для реабилитации инвалидов;

- Несмотря на снижение минимального объема инвестиций с 1 млрд рублей до 100 млн рублей количество заключенных контрактов со встречными инвестиционными обязательствами с этого времени в регионах не увеличилось. Из 28 контрактов только шесть были заключены за пределами столицы, и только три без её участия – в Дзержинске (Нижегородская область) с минимальными инвестициями в 100 млн. руб. и два в Приморском крае с суммой инвестиций – 400 млн руб.

После принятия поправок существенно изменилась структура закупаемой продукции.

При минимальном объеме инвестиций в 1 млрд руб. в качестве предмета закупок преобладали лекарственные препараты и медицинские изделия.

При минимальном объеме инвестиций в 100 млн рублей контракты на поставку лекарственных препаратов продолжают занимать лидирующие позиции по количеству, однако теперь составляют лишь треть всех заключенных офсетных контрактов. Значительную конкуренцию им составляют контракты, направленные на благоустройство городской среды. Также после снижения размера инвестиций госзаказчиками были заключены контракты на производство изделий для хранения архивных документов, мебели для больниц, оказание услуг для московского метрополитена и другие.

Полный перечень закупаемых предметов представлен в таблице 13.

Таблица 13 – Номенклатура закупаемой продукции в рамках офсетных контрактов

Предмет контракта	Количество контрактов, шт.
Беспилотные авиационные системы (учебная техника)	1
Беспилотные авиационные системы (учебная техника)	1
Благоустройство городской среды	10
Бортовой камень (бордюр)	1
Добавки для щебеночно-мастичных асфальтобетонов	1
Дорожные знаки	1
Кассеты и горшки для рассады	2
Щебень	1
Услуги по озеленению города	1
Расходные материалы для коммунальной техники	1
Компактная коммунальная техника	1
Тюльпаны	1
Изделия для хранения документов	1
Поддоны для коробок	1
Лекарственные препараты и медицинские изделия	18
Абсорбирующее белье (подгузники, пеленки)	1
Вкладыши урологические	1
Медицинские инструменты и приспособления	1
Наборы для донорской крови	1
Препараты противоопухолевые	2
Растворы для подкожного введения	2
Набор лекарственных препаратов	8
Тест-полоски для глюкометра	1
Костыли и кресла коляски	1
Мебель для больницы	1
Мебель для больницы	1
Пищевые продукты	1
Детское питание	1
Продукция для нужд ГУП «Московский Метрополитен»	3
Турникетные тумбы	1
Модули безопасности для защищенного хранения данных	1
Автоматы по продаже билетов	1
Прокат бытовых бельевых изделий и их чистка	1
Аренда бельевых изделий и их чистка (включая хим. чистку)	1
Текстильная продукция	1
Дождевики, куртки, футболки, флаги, раздаточная продукция	1
Общий итог	37

Из таблицы видно, что значительная часть закупаемой продукции не относится к высокотехнологичной или инновационной. К высокотехнологичной можно отнести лекарственные препараты, медицинские изделия, технику для ЖКХ и запчасти к ней, продукцию для нужд московского метрополитена. Остальная

продукция к такой не относится и не всегда нуждается в локализации производства. При этом большая часть таких контрактов была заключена после снижения минимального объема инвестиций.

Как было отмечено выше, офсетные закупки представляют собой механизм реализации принципа стимулирования инноваций. В условиях высокой значимости инновационного развития другие принципы контрактной системы отодвигаются на второй план, что допустимо в связи с задачами по укреплению промышленного суверенитета. Однако при закупках не высокотехнологичной продукции офсетные контракты перестают обеспечивать реализацию принципа стимулирования инноваций, а другие принципы контрактной системы также не применяются из-за особенностей самого механизма.

В целях оценки воздействия действующей практики заключения офсетных контрактов на качество функционирования контрактной системы был проведён анализ офсетных закупок, реализованных в Северо-Западном федеральном округе. Результаты проведённого анализа представлены ниже.

Контракт на поставку противоопухолевых препаратов, Санкт-Петербург, 2022 год

Госзаказчик: Комитет по здравоохранению.

Сумма контракта: 8 700 000 000 руб.

Размер инвестиций: 2 300 000 000 руб.

Срок контракта: 10 лет (до 30.01.2033).

Офсетный контракт заключен 05.10.2022.

Рассматриваемый контракт остаётся единственным в городе, несмотря на инициативы правительства по развитию офсетных механизмов в сферах информационных технологий и ЖКХ.

Госзаказчиком по контракту выступает Комитет по здравоохранению, офсетная закупка инициирована Правительством Санкт-Петербурга, на основании постановления от 12.08.2022 № 742 (есть в открытом доступе).

На текущий момент контракт находится на инвестиционном этапе, АО «Р-ФАРМ» (исполнитель) строит фармацевтический завод. Согласно контракту, первые поставки запланированы в 2026 году.

В качестве ожидаемых эффектов от реализации офсетного контракта Правительство Санкт-Петербурга отмечает:

- Экономии бюджетных средств в размере 20,6 млрд руб.;
- Локализацию производственного цикла препаратов;
- Увеличение налоговых поступлений;
- Появление новых высокопроизводительных рабочих мест.

На момент заключения рассматриваемого контракта в Санкт-Петербурге действовало Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 4 июля 2018 г. №543, регулирующее порядок взаимодействия и инициации офсетных закупок. В соответствии с документом решение о проведении офсетной закупки принималось на основании финансово-экономического обоснования, включавшего:

- Определение сфер городского хозяйства, в которых достигается полезный эффект от офсетной закупки (налоги, транспорт, занятость, туризм, наука, культура и др.);
- Обоснование эффективности заключения государственного контракта.

С учётом этих критериев, офсетная закупка в Санкт-Петербурге может рассматриваться как образцовая: несмотря на начальную стадию разработки нормативной базы, закупка соответствовала установленным требованиям, а механизм был применён корректно с целью локализации критически важных лекарственных препаратов в соответствии с целями промышленной, экономической и закупочной политики региона.

Контракт на поставку щебня, Москва и Карелия, 2023

Госзаказчики по контракту: ГБУ Москвы «Автомобильные дороги» и ГУП Карелии «ЛОУХСКОЕ ДРСУ».

Сумма контракта: 61 887 980 000 руб.

Размер инвестиций: 780 000 000 руб.

Срок контракта: 10 лет (до 26.01.2034).

В декабре 2023 по результатам первой в России совместной офсетной закупки были заключены контракты на поставку щебня для госзаказчиков Москвы и Карелии. В открытом доступе отсутствует распоряжение правительства Москвы о проведении офсетной закупки, есть распоряжение Республики Карелия.

В рамках контракта исполнитель (инвестор) должен построить производственный комплекс, закупить оборудование и железнодорожные вагоны для перевозки готовой продукции.

На основании данных ЕИС, на текущий момент исполнитель не исполнил инвестиционные обязательства, так как информация о нем не содержится в реестре единственных поставщиков.

Данный контракт является самым высокостойким среди всех офсетных. При этом доля ГУП Карелии «ЛОУХСКОЕ ДРСУ» составляет около 1,5% от стоимости контракта, что позволяет предположить, что данный субъект выступает скорее номинальным заказчиком в рамках офсетного механизма. Его включение в закупку, по всей видимости, обусловлено необходимостью модификации производства именно на территории Карелии. Таким образом, наблюдается ситуация, когда за счет средств московского госзаказчика осуществляется модернизация производства в другом субъекте РФ. Москва, являясь одним из лидеров по ремонту дорожных покрытий в России, обосновывает заключение контракта необходимостью гарантированных поставок по стабильным и предсказуемым ценам.

Поскольку основным заказчиком по контракту является Москва, следует обратить внимание на её законодательную базу. Порядок инициации офсетных закупок регулируется постановлением правительства Москвы от 25 апреля 2017 года № 217-ПП. Согласно постановлению, инициатором такой закупки может выступать один из госзаказчиков столицы или Департамент инвестиционной и промышленной политики.

В случае, когда с предложением выступает госзаказчик, ему не нужно, чтобы закупка соответствовала каким-либо критериям, однако, если инициатор – Департамент инвестиционной и промышленной политики, он должен обосновать целесообразность такой закупки следующей информацией:

- Сведениями о целесообразности импортозамещения товара в связи с санкционными ограничениями или рисками их возникновения;
- Сведениями о наличии производителей продукции, которую планируется поставлять в рамках офсетного контракта.

Таким образом, для Москвы критериям по инициации офсетной закупки являются необходимость импортозамещения в связи с ограничением или риском прекращения поставок продукции из-за внешних факторов и оценка наличия отечественных производителей такой продукции.

В связи с этим, рассматриваемая закупка не соответствует установленным критериям, что свидетельствует об искажении первоначальной концепции офсетных контрактов и противоречит положениям нормативной базы Москвы. Данная закупка в большей степени ориентирована на оптимизацию закупочных процессов в столице, поскольку позволяет государственным заказчикам избежать проведения множества однотипных конкурентных процедур. При этом заключение контракта на поставку продукции, не относящейся к категории, в которой существует объективная потребность в импортозамещении, оказывает негативное влияние на качество контрактной системы региона. Негативное влияние обусловлено, например, следующим:

- Предмет офсетного контракта, не связанный с целями импортозамещения, формирует на региональном рынке искусственные ограничительные меры, исключая других поставщиков из числа субъектов МСП из процесса закупок.

На основании проведенного анализа реестра действующих заключенных офсетных контрактов, было определено, что за весь период действия такого механизма было заключено:

- 19 контрактов на производство и поставку высокотехнологичной продукции;
- 14 контрактов на поставку не высокотехнологичной продукции.

Если рассматривать период после вступления в силу поправок о снижении минимального объема инвестиций, соотношение офсетных контрактов на высокотехнологичную и не высокотехнологичную продукцию практически равно: 15 против 13. До введения этих поправок был заключен лишь один контракт на поставку не высокотехнологичной продукции – детского питания в Москве.

Таким образом, вступление в силу поправок о снижении минимального размера инвестиций привело к расширению номенклатуры продукции по офсетным контрактам, что негативно сказалось на качестве контрактной системы. Механизм офсетных закупок изначально направлен на реализацию принципа стимулирования инноваций, ограничивая действие иных принципов. При закупке не высокотехнологичной продукции принцип стимулирования инноваций не реализуется, а остальные принципы контрактной системы продолжают оставаться бездействующими в связи с особенностями механизма.

Выявленные автором противоречия при реализации офсетных закупок и их влияние на качество контрактной системы в таблице 14.

Таблица 14 – Противоречия офсетных закупок с положениями 44-ФЗ (разработана автором)

Положения	Противоречия при офсетных закупках
Открытости и прозрачности	<ul style="list-style-type: none"> • Госзаказчик не размещает постановление правительства об инициации офсетных закупок; • Форма акта о принятии инвестиционных обязательств не стандартизирована, решение о размещении таких актов в ЕИС госзаказчик принимает по своему усмотрению; • Субъектами РФ не сформированы критерии, на основании которых принимается решение о необходимости офсетной закупки.

Положения	Противоречия при офсетных закупках
Обеспечения конкуренции	<ul style="list-style-type: none"> • К участию в офсетных закупках допускаются только юридические лица, соответствующие специальным требованиям. Требования оправданы для высокотехнологичной продукции, но для других групп товаров – ограничивает конкуренцию и доступ СМП к закупкам.
Профессионализма заказчиков	<ul style="list-style-type: none"> • Методологическая база проведения офсетных закупок слабо развита, что создает значительные сложности для региональных контрактных систем; • Недостаточная проработанность методологии является одним из ключевых препятствий для широкого распространения данного механизма в регионах страны.
Стимулирования инноваций	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдается, если предмет закупки – высокотехнологичная продукция. В иных случаях офсетные закупки оказывают негативное влияние на качество контрактной системы.
Единства контрактной системы	<ul style="list-style-type: none"> • В 44-ФЗ закреплены лишь общие правила проведения офсетных закупок. Порядок взаимодействия органов власти при инициации закупок и критерии, которым должна соответствовать офсетная закупка, определяются на уровне субъектов РФ. В результате законодательство в данной сфере остаётся фрагментированным и неполным.
Результативности и эффективности	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие единых методических рекомендаций по расчету цены и предельной стоимости продукции в офсетных контрактах приводит к разнородным подходам регионов и повышает риск ошибок на этапе планирования. В условиях долгосрочного характера таких соглашений это создает угрозу закрепления неэффективных условий на годы, что может привести к существенным бюджетным потерям и снижению результативности закупок.

Для нивелирования выявленных противоречий в разделе 3.1 представлены организационно-экономические механизмы по совершенствованию контрактной системы.

Выводы главы 2

Договор о ЕАЭС регулирует сферу госзакупок государств-членов на уровне наднационального законодательства, в разделе 2.1 диссертации были рассмотрены подходы к управлению качеством госзакупок в ЕАЭС. Определено, что государственные закупки являются одной из важнейших сфер в области интеграционного сближения стран в ЕАЭС посредством создания единого рынка госзакупок, при этом на текущем этапе формирование такого рынка находится на начальной стадии развития из-за отсутствия взаимного признания ЭЦП. После устранения данного барьера, ЕЭК необходимо скорректировать принципы, на которых строится управление и регулирование в сфере госзакупок, и распространить лучшие подходы в области управления качеством госзакупок.

В разделе 2.1 также представлен алгоритм по анализу и внедрению лучших практик управления качеством государственных закупок, который включает последовательную реализацию этапов инициации, диагностики, проектирования адаптационной модели, пилотной апробации, институционализации и масштабирования. Применение алгоритма обеспечивает системное внедрение лучших практик с учетом наднациональных требований, национальных ограничений и механизма обратной связи, повышая качество функционирования системы госзакупок.

В разделе 2.2. проанализировано влияние механизма офсетных закупок на качество контрактной системы. Отражено развитие и становление рассматриваемого механизма. Проведено сравнение механизма с зарубежной практикой, выявлены отличительные особенности: за рубежом офсетные контракты нацелены на заключение соглашений с зарубежными поставщиками с целью привлечения иностранного капитала и инвестиций в экономику страны, в России это механизм проведения промышленной политики и программы импортозамещения, направленный на формирование технологического суверенитета.

Определено, что регулирование офсетных закупок остаётся фрагментированным и в основном делегировано субъектам РФ, которые пока не развивают его в достаточной мере. Аналогично недостаточно развита стандартизация офсетных закупок. В отличие от обычных закупок, которые унифицируются посредством КРТУ, типовой документации и методических указаний для госзаказчиков, офсетные механизмы пока не имеют подобных инструментов, хотя их развитие важно ввиду высокой социально-экономической значимости.

В разделе 2.3 определено влияние офсетных закупок на качество контрактной системы в сфере закупок. Систематизирована практика заключения таких контрактов до и после вступления в силу поправок, распространивших их применение в России.

Выявлено, что снижение минимального размера инвестиций со стороны исполнителей расширило их применение субъектами РФ. Однако также значительно изменилась номенклатура закупаемой продукции: госзаказчики начали применять механизмы не только для закупки высокотехнологичной продукции (например, лекарственных и медицинских средств), но и не высокотехнологичной продукции (мебель, щебень, текстильная продукция).

Определено, что такое изменение номенклатуры негативно влияет на качество контрактной системы, так как изначально механизм предполагал развитие принципа стимулирования инноваций с сознательным ограничением иных принципов контрактной системы. При ситуации, когда в рамках офсетных контрактов закупаются не высокотехнологичные товары, принцип стимулирования инноваций не реализуется, а реализация иных принципов также остается ограниченной, что негативно влияет на качество контрактной системы в сфере закупок.

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

3.1. Разработка концепции развития офсетных закупок в России

Анализ практики регулирования и заключения офсетных контрактов в России позволяет сделать вывод о целесообразности дальнейшего развития данного механизма, поскольку на текущем этапе он не в полной мере реализует изначальные цели, заложенные при его внедрении в контрактную систему.

Изначально офсетные закупки были внедрены в контрактную систему как инструмент, с одной стороны – стимулирования инновационной деятельности посредством реализации программ импортозамещения и локализации продукции, а с другой – проведения промышленной политики субъектов Российской Федерации.

В настоящее время предметом офсетных закупок нередко становятся товары, не относящиеся к высокотехнологичной продукции, не требующие локализации производства и не нуждающиеся в импортозамещении. Вместе с тем использование данного механизма позволяет государственным заказчикам субъектов Российской Федерации оптимизировать закупочную деятельность, сокращая необходимость проведения множества однотипных процедур.

Механизм исполнения инвестиционных обязательств со стороны исполнителя не всегда отличается прозрачностью. В проекте контракта, как правило, фиксируются лишь общие направления, в которые могут быть направлены инвестиции, без их детальной конкретизации. В условиях, когда государственные заказчики не всегда публикуют акты о принятии инвестиционных обязательств, контроль за их исполнением и оценка фактической эффективности механизма существенно затрудняются.

Следует отметить, что офсетные закупки являются относительно новым механизмом государственно-частного партнерства, активное развитие которого началось только в 2022 году. Изменения в законодательстве, предложенные Правительством Российской Федерации, расширили возможности применения данного механизма на уровне субъектов страны.

Проведенный автором анализ, представленный в разделах 2.2 и 2.3, демонстрирует, что рассматриваемый механизм пока не реализовал свой потенциал. В этой связи нами предлагается концепция развития механизма офсетных закупок, ориентированная на совершенствование контрактной системы в сфере закупок посредством применения организационно-экономических инструментов.

Общие положения. Концепция разработана с учетом: Конституции РФ, Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», указа Президента РФ «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

Состояние и проблемы. Текущая ситуация практики применения и регулирования офсетных закупок рассмотрены в разделах 2.2 и 2.3 диссертационной работы.

Цели и задачи развития механизма офсетных закупок. Концепция направлена на повышение качества функционирования контрактной системы в сфере закупок посредством предложенных организационно-экономических механизмов.

Ожидаемые результаты реализации Концепции. Реализация потенциала механизма офсетных закупок, выраженного в стимулировании инноваций, а также:

- Обеспечении прозрачности закупочных процессов;
- Развитии нормативной базы субъектов РФ;
- Обеспечении и развитии конкуренции;

- Повышении профессиональных компетенций;
- Установлении единообразных правил инициации таких закупок.

Этапы реализации концепции. Концепция будет реализована в 2 этапа:

- I Этап (федеральный уровень);
- II Этап (региональный уровень).

На I этапе реализации концепции планируется внесение изменений в федеральное законодательство: 44-ФЗ, приказ об утверждении профстандарта «Специалист в сфере закупок» (приказ Минтруда России от 10 сентября 2015 года №625н), постановления Правительства РФ, регламентирующие закупочные процессы.

На II этапе планируется развитие и внедрение организационных механизмов на уровне субъектов РФ.

Объем и источники финансирования. Внедрение организационно-экономических механизмов осуществляется за счет средств федерального бюджета РФ.

Реализация предлагаемой концепции развития механизма офсетных закупок в России будет осуществлена посредством организационно-экономических механизмов, представленных ниже.

Под организационно-экономическими механизмами понимаются инструменты, методы, правила и структуры, с помощью которых организация или экономика в целом управляет ресурсами, регулирует деятельность и достигает поставленных целей.

Организационный механизм, направленный на повышение прозрачности закупочных процессов.

Первая ключевая проблема в области прозрачности процессов, связана с актом высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, на основании которого иницируется офсетная закупка.

Чаще всего данный вид документа представлен в виде постановления правительства субъекта РФ. В нём указываются основные условия офсетного

контракта (сумма, размер инвестиций, срок и т.д.). Однако при анализе действующих офсетных контрактов для части из них не удалось найти соответствующие постановления в открытом доступе.

В связи с этим предлагается обязать госзаказчиков при публикации извещения об офсетной закупке прикладывать к конкурсной документации такие постановления, что позволит повысить осведомленность как потенциальных участников такой закупки, так и надзорных и контролирующих органов.

Несмотря на то, что офсетных закупки были введены в контрактную систему с 2016 года, во многих субъектах РФ отсутствует региональная нормативная база, определяющая критерии их проведения. В связи с этим в 44-ФЗ предлагается закрепить обязанность высших органов исполнительной власти субъектов РФ при инициации таких закупок обосновывать принятое решение (отражать его в акте). При наличии таких критериев в региональных нормативных документах необходимо ссылаться на них и указывать соответствие закупки установленным требованиям.

Второй проблемой в области прозрачности процессов является отсутствие обязанности у госзаказчиков размещать в ЕИС акт о принятии завершенных инвестиционных обязательств исполнителя.

После завершения инвестиционных обязательств госзаказчик формирует приемочную комиссию для оценки полноты их исполнения. По результатам приемки составляется акт, а сведения об исполнителе заносятся в реестр единственных поставщиков. Однако обязательства по публикации приемочного акта в ЕИС у госзаказчиков отсутствуют.

Поскольку инвестиционные обязательства являются ключевой особенностью офсетных закупок, информация об их исполнении должна быть общедоступной. В настоящее время решение о публикации акта принимает госзаказчик по своему усмотрению.

В связи с этим предлагается установить обязанность госзаказчиков публиковать приемочные акты в ЕИС. В случаях, когда предмет инвестиций

является конфиденциальной информацией, допускается публикация акта в обобщённой форме, например, с указанием статьёй затрат и суммы инвестиций по каждой статье.

Экономический механизм, направленный на обеспечение и развитие конкуренции.

К участию в офсетных закупках допускаются только юридические лица, к которым установлены критерии по опыту, размеру инвестиций и объему капиталовложений, что создает барьеры для индивидуальных предпринимателей и субъектов малого и среднего предпринимательства. При этом такие ограничения представляются разумными, если предмет контракта – высокотехнологичная продукция. Таким образом госзаказчики защищены от неисполнения обязательств по контракту со стороны исполнителей.

Однако, в случаях, когда предмет поставки не высокотехнологичная продукция, данный барьер ограничивает конкуренцию.

Для нивелирования барьера предлагается в случаях, когда предметом поставки является не высокотехнологичная продукция, разрешить участие в закупках для ИП, при этом для таких закупок можно установить прогрессивную шкалу по требованиям к размеру выручки или капиталовложениям. Такая шкала представлена в таблице 15.

Таблица 15 - Прогрессивная шкала по требованиям к размеру выручки или капиталовложениям (разработана автором)

НМЦК закупки, руб.	Требование по выручке, %	Требование по капиталовложениям, %
До 1 млрд	5%	5%
От 1 млрд до 5 млрд	8%	8%
От 5 млрд	10%	10%

Предлагаемые значения процентов основаны на принципе роста нагрузки пропорционально объему контракта: для контрактов с НМЦК менее 1 млрд руб. устанавливается 5% от выручки, для контрактов от 1 до 5 млрд руб. – 8%, свыше 5 млрд руб. – 10%. Установленные показатели выбраны с целью обеспечения оптимального баланса между стимулированием локальных инвестиций и

поддержанием доступности участия для малого и среднего бизнеса, исходя из экспертной оценки автора и анализа практических возможностей участников офсетных контрактов.

Другой значимой проблемой при заключении офсетных контрактов на поставку не высокотехнологичной продукции является то, что механизм офсетной закупки предусматривает занесение исполнителя в реестр единственных поставщиков, что позволяет ему сбывать определенный объем произведенной продукции напрямую госзаказчику в качестве единственного поставщика.

Данная мера направлена на обеспечение гарантированного сбыта продукции государству как способ поддержки для высокотехнологичной продукции, поскольку такая продукция не всегда способна эффективно конкурировать с иностранными аналогами по ценовым и качественным характеристикам.

В случае, когда предмет поставки – не высокотехнологичная продукция, механизм занесения исполнителя в реестр единственных поставщиков может негативно сказаться на конкурентном рынке, создавая барьер для других производителей аналогичной продукции. Для устранения этой проблемы предлагается обязать высшие органы исполнительной власти при принятии решения об инициации офсетной закупки на поставку не высокотехнологичной продукции получать заключение Федеральной антимонопольной службы о том, что такая закупка не окажет негативного воздействия на уровень конкуренции в регионе. Реквизиты заключения ФАС должны быть отражены в акте об инициации такой закупки.

Организационный механизм, направленный на повышение профессиональных компетенций госзаказчиков.

В соответствии с профессиональным стандартом «Специалист в сфере закупок», утвержденным приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 10.09.2015 № 625н, требования к специалистам в сфере закупок включают совокупность необходимых знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы для осуществления деятельности по контролю и управлению закупками.

Таким образом, под профессиональными компетенциями в сфере закупок следует понимать совокупность знаний, умений, навыков, способностей и личностных качеств специалистов, обеспечивающих эффективное выполнение профессиональной деятельности и достижение целей закупочной деятельности.

Для большинства субъектов Российской Федерации проведение офсетных закупок становится серьезным вызовом. Исключение составляет Москва, где накоплен значительный опыт реализации подобных контрактов, что позволило сформировать устойчивые управленческие практики и компетенции. В других регионах отсутствует аналогичный опыт, что обуславливает высокие риски ошибок при инициации и сопровождении таких контрактов.

Дополнительной проблемой является неразвитая нормативная база: федеральный закон № 44-ФЗ регулирует лишь общие вопросы, в то время как порядок взаимодействия сторон и особенности инициирования офсетных закупок оставлены на усмотрение субъектов. В условиях отсутствия четкого правового регулирования у региональных заказчиков формируется неопределенность и, как следствие, повышается нагрузка на их профессиональные навыки.

Для снижения рисков и повышения профессиональных компетенций госзаказчиков в области офсетных закупок целесообразно:

- Обязать субъекты РФ, которые планируют или уже реализуют офсетные контракты, разработать нормативную, в которой отражен порядок инициации таких закупок;
- Создавать межведомственные комиссии для координации и сопровождения офсетных закупок;
- Включать вопросы офсетных закупок в программы повышения квалификации государственных заказчиков.

Таким образом, развитие практики офсетных контрактов напрямую связано с повышением уровня профессионализма заказчиков. От того, насколько быстро и качественно субъекты смогут выстроить институциональную и образовательную

поддержку, зависит успешность применения данного инструмента в рамках контрактной системы.

Экономический механизм, направленный на стимулирование инноваций.

Стимулирование инноваций предполагает приоритетное использование государственных закупок как инструмента формирования спроса на инновационную и высокотехнологичную продукцию. В этом контексте офсетные контракты выступают одним из наиболее значимых механизмов его реализации.

Введение ограничений на предмет офсетных закупок исключительно продукцией высокотехнологичного сектора представляется контрпродуктивным. Подобное сужение создаст избыточные барьеры для распространения данного механизма в регионах России, учитывая, что офсетные закупки рассматриваются в качестве инструмента государственно-частного партнерства, нацеленного на комплексное развитие промышленности, а не только ее высокотехнологичного сегмента.

В случаях, когда предметом закупки является высокотехнологичная продукция, офсетные контракты эффективно способствуют стимулированию инноваций при помощи внедрения новых технологий, локализации производств и развитию высокотехнологичных сегментов экономики.

Однако при закупках продукции, не обладающей инновационными характеристиками, стимулирование инноваций фактически не реализуется. Более того, в такой ситуации возникают противоречия с другими принципами контрактной системы, поскольку сам механизм ориентирован на приоритет инновационного развития, ограничивая при этом конкурентные возможности и доступность участия для широкого круга поставщиков.

Полное исключение не высокотехнологичной продукции из системы офсетных закупок представляется нецелесообразным. Так как помимо стимулирования инноваций, офсетные закупки выступают инструментом реализации промышленной политики и способствуют улучшению

инвестиционного климата в регионах. В условиях низкой деловой активности отказ от применения офсетных механизмов для модернизации традиционных производств существенно ограничил бы их потенциал в качестве инструмента регионального развития.

Оптимальным решением может стать организационно-экономический механизм, предусматривающий дифференциацию условий офсетных контрактов в зависимости от предмета закупки: высокотехнологичной и иной. Для закупок высокотехнологичной продукции следует закрепить дополнительные стимулирующие меры:

- Увеличить предельный срок действия офсетных контрактов до 15 лет (по аналогии со СПИК 2.0) [65];
- Снизить минимальный размер инвестиционных обязательств для совместных закупок двух и более регионов до 200 млн рублей;
- Увеличить совокупный максимальный размер поставок по совместным закупкам до 40% от годового объема произведенной продукции.

В целях стимулирования инноваций и дифференциации условий офсетных контрактов представляется целесообразным закрепить критерии отнесения закупаемой продукции к категории высокотехнологичной. Практическим подходом может стать опора на действующие стратегические документы.

Так, высокотехнологичной следует считать продукцию, которая:

- Относится к приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации;
- Либо включена в перечень важнейших наукоемких технологий, утверждённый указом Президента РФ.

Альтернативным вариантом может быть закрепление за Правительством РФ полномочий по формированию и актуализации перечня видов продукции, подлежащих закупке в рамках офсетных контрактов на особых условиях. Это позволит оперативно адаптировать нормативную базу к изменяющимся технологическим трендам и потребностям экономики.

Реализация указанных предложений позволит сохранить офсетные контракты в качестве инструмента регионального промышленного развития и одновременно повысить их роль в стимулировании инноваций.

Организационный механизм, направленный на единообразное и непротиворечивое регулирования закупочной деятельности на всей территории Российской Федерации.

Обеспечение единообразного регулирования контрактной системы является одной из главных целей принятия 44-ФЗ посредством обеспечения предсказуемости и сопоставимости правоприменительной практики, а также гарантирования равных условий для участников контрактных отношений в разных субъектах страны.

Однако в сфере офсетных контрактов единообразие соблюдается лишь частично. Федеральный закон № 44-ФЗ закрепляет общие правила проведения офсетных закупок, но не содержит специальных рекомендаций относительно механизмов их инициирования и сопровождения. В результате субъекты РФ вынуждены разрабатывать собственные региональные нормативные акты, что приводит к фрагментации правового регулирования.

Отсутствие единых методических рекомендаций затрудняет регионам определение сфер и видов продукции, целесообразных для офсетных закупок. Способность сформировать достаточный спрос для окупаемости инвестиций исполнителя есть лишь у отдельных субъектов страны. Для большинства регионов возможным решением остаются совместные офсетные закупки. Однако, их эффективное применение сдерживается отсутствием унифицированной правовой базы и единых методических подходов к регулированию.

Текущая практика заключения контрактов подтверждает наличие существенных проблем: на сегодняшний день региональная нормативная база в сфере офсетных закупок разработана лишь в 12 субъектах страны. При этом в шести регионах, где уже заключены офсетные контракты, соответствующие нормативные акты отсутствуют, тогда как в восьми субъектах, не применявших

данный механизм, нормативная база создана. Характерным примером является совместный офсетный контракт Москвы и Московской области: в столице офсетные регулируются постановлением правительства Москвы, тогда как в Московской области специализированная нормативная база отсутствует.

В связи с этим, необходимо сформировать единые методические рекомендации по разработке региональных нормативных актов в сфере офсетных закупок. Особенно это важно при организации совместных закупок нескольких субъектов, где расхождения в нормативных документах могут привести к правовым конфликтам и затруднить исполнение контрактов. Унификация подходов позволит устранить дисбаланс между регионами и обеспечит согласованное развитие института офсетных контрактов в рамках единой контрактной системы.

Экономический механизм, направленный на обеспечение результативности и эффективности государственных закупок.

Под результативность и эффективностью в контрактной системе предполагается достижение конкретных результатов при удовлетворении государственных и муниципальных нужд при рациональном расходовании бюджетных средств. В контексте офсетных закупок результативность может выражаться в локализации производства социально значимой продукции (например, лекарственных средств), что обеспечивает сокращение сроков её поставки и снижает риски непоставок в условиях санкций. Эффективность проявляется в предсказуемости цен и стабильности поставок на длительный период.

Вместе с тем практика реализации офсетных контрактов выявляет ряд рисков, которые затрудняют достижение принципа результативности и эффективности:

- Отсутствие единых методик формирования предельной цены продукции и расчёта стоимости офсетного контракта;

- Завышение или занижение потребности в продукции на этапе инициации закупки;
- Отсутствие методик оценки результативности исполнения контракта;
- Возможность фиксации невыгодных для субъекта РФ условий на длительный период.

Для минимизации указанных рисков необходимо:

1. Разработка федеральных методических рекомендации по ценообразованию;
2. Установление показателей результативности (KPI) для офсетных контрактов на уровне субъектов;
3. Создание межрегиональных координационных центров для совместных закупок.
4. Развитие системы мониторинга исполнения офсетных контрактов.
5. Внедрение системного менеджмента рисков в соответствии со стандартами ISO 31000, включая идентификацию, оценку, мониторинг и контроль потенциальных рисков при реализации офсетных контрактов.

Повышение результативности и эффективности офсетных закупок возможно при сочетании федерального нормативного регулирования и организационно-экономических инструментов (прогнозирование, KPI, координация регионов, независимый контроль). Это позволит использовать офсетные контракты не только как механизм промышленной политики, но и как эффективный инструмент обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Сводная таблица с организационно-экономическими механизмами, направленными на совершенствование контрактной системы, представлена ниже (таблица 16).

Таблица 16 – Сводная таблица с перечнем предлагаемых организационно-экономических механизмов (разработана автором)

Область	Проблема	Организационно-экономические механизмы
Прозрачность закупочных процессов	<p>Не размещение ключевой информации об офсетной закупки:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Акта об инициации закупки; • Акта о принятии инвестиционных обязательств; • Обоснования заключения офсетной закупки. 	<ul style="list-style-type: none"> • Обязать госзаказчиков прикладывать акт об инициации к конкурсной документации. В акте приводить обоснование решения о проведении закупки; • Утвердить типовую форму акта о принятии инвестиционных обязательств, обязать размещать ее в реестре единственных поставщиков; • Обязать высшие органы исполнительной власти субъектов РФ закрепить в нормативных документах об офсетных закупках критерии, которым она должна удовлетворять для инициации.
Обеспечение и развитие конкуренции	<ul style="list-style-type: none"> • Барьер в виде недопуска ИП и СМП к офсетным закупкам; • Нарушение конкурентного рынка при заключении офсетного контракта на поставку не высокотехнологичной продукции. 	<p>Для офсетных закупок, предмет которых поставка не высокотехнологичной продукции:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Допустить ИП к таким закупкам; • Внедрить прогрессивную шкалу по требованию к уровню выручки и капиталовложениям; • Ввести обязательную процедуру получения заключения ФАС России об отсутствии ограничения конкуренции для всех офсетных соглашений, заключаемых субъектами Федерации.
Повышение профессиональных компетенций госзаказчиков	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие региональной нормативной базы в сфере офсетных закупок, закрепляющей порядок взаимодействия и инициации таких закупок; • Малая база знаний у региональных госзаказчиков о механизме офсетов. 	<ul style="list-style-type: none"> • Обязать субъекты РФ, которые планируют или осуществляют офсетные закупки, разработать нормативную базу в сфере офсетных закупок; • Включать в программы обучения/повышения квалификации ознакомительные модули по офсетным закупкам.
Стимулирования инноваций	<ul style="list-style-type: none"> • Смещается функциональная направленность офсетных закупок: из инструмента стимулирования инноваций они трансформируются в инструмент 	<p>Дифференциация условий офсетных контрактов в зависимости от предмета закупки на высокотехнологичные и иные. Для поставок высокотехнологичной продукции:</p>

Область	Проблема	Организационно-экономические механизмы
	оптимизации закупочной деятельности госзаказчиков.	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличить максимальный срок заключения контракта (до 15 лет); • Снизить минимальный размер инвестиций при совместных закупках до 200 млн руб.; • Увеличить совокупный максимальный размер поставок по совместным закупкам до 40% от годового объема произведенной продукции.
Единообразное и непротиворечивое регулирования офсетных закупок	<ul style="list-style-type: none"> • Фрагментированное правовое регулирование офсетных закупок; • Отсутствие унифицированных подходов к созданию нормативной базы в сфере офсетных закупок. 	<ul style="list-style-type: none"> • Обязать субъекты РФ, которые планируют или осуществляют офсетные закупки, разработать нормативную базу в сфере офсетных закупок; • Сформировать единые методические рекомендации по разработке региональных нормативных актов в сфере офсетов.
Результативность и эффективность	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие единых методик по формированию предельной цены; • Отсутствие методик оценки результативности исполнения контрактов; • Возможность фиксации невыгодных для субъекта РФ условий на длительный период. 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка федеральных методических рекомендаций по ценообразованию; • Установление показателей результативности (KPI); • Создание межрегиональных координационных центров для совместных закупок; • Развитие системы мониторинга исполнения контрактов.

На основании анализа сводной таблицы выявленных конфликтов между принципами контрактной системы и особенностями офсетных закупок сформулированы организационно-экономические механизмы, направленные на устранение обнаруженных коллизий. Предложенные механизмы обеспечивают согласованность процедур закупок с принципами прозрачности, конкуренции и эффективности, а также способствуют оптимизации взаимодействия между субъектами закупочной деятельности. Реализация данных мер позволит повысить результативность офсетных контрактов, снизить риски правовой и финансовой неопределённости и создать условия для системного внедрения лучших практик управления качеством государственных закупок.

3.2. Алгоритм и практические рекомендации по реализации концепции развития офсетных закупок

Во разделе 3.1 диссертационной работы на основании проведенного анализа и выявленных коллизий в области реализации механизма офсетных закупок, автором предложена концепция развития механизма офсетных закупок в России, в основе которой лежат организационно-экономические механизмы.

Для реализации данной концепции необходимо предусмотреть: ответственных за реализацию внедрения каждого из организационно-экономических механизмов, сроки выполнения положений концепций, очередность задач.

Как было отмечено выше, реализации концепции планируется в два этапа: на федеральном уровне и региональном.

Начать следует с федерального этапа, так как механизмы, реализованные на нем, должны предшествовать этапу развития офсетных закупок на региональном уровне.

В таблице 17 определено на каком уровне должны быть инициированы изменения для развития офсетных закупок.

Таблица 17 - уровень инициации изменений в целях развития офсетных закупок (разработана автором)

Область	Федеральный уровень	Региональный уровень
Прозрачность закупочных процессов	✓	
Обеспечение и развитие конкуренции	✓	
Повышение профессиональных компетенций госзаказчиков	✓	
Стимулирование инноваций	✓	
Единообразное и непротиворечивое регулирования офсетных закупок	✓	✓

Область	Федеральный уровень	Региональный уровень
Результативность и эффективность	✓	✓

Как видно из таблицы выше, движущей силой развития механизма офсетных закупок является федеральный уровень, на котором должны быть внесены изменения в основные нормативно-правовые акты.

Ответственные за проведение организационно-экономических механизмов на федеральном уровне представлены в таблице 18.

Таблица 18 - Ответственные за проведение организационно-экономических механизмов на федеральном уровне в целях совершенствования офсетных закупок (разработана автором)

Область	Ответственный	Нормативный акт	Что необходимо сделать
Прозрачность закупочных процессов	Правительство РФ, государственная дума РФ (ответственные комитеты), совет федерации РФ.	статья 111.4 44-ФЗ	Внести изменения в статью 111.4 44-ФЗ об обязательстве по публикации акта об инициации офсетных закупок и акта о принятии инвестиционных обязательств
Стимулирования инноваций			Внести изменения в статью 111.4 44-ФЗ в целях дифференциация условий офсетных контрактов в зависимости от предмета закупки
Единообразное и непротиворечивое регулирование офсетных закупок			Внести изменения в статью 111.4 44-ФЗ об обязательстве разработки нормативной базы в сфере офсетных закупок. На министерство финансов возложена задача по разработке методических рекомендаций по созданию региональной нормативной базы
Обеспечение и развитие конкуренции	Правительство РФ	ПП РФ от 29 декабря 2021 г. № 2571	Внести изменения в постановления, установив прогрессивную шкалу по требованию к уровню выручки и капиталовложениям

Область	Ответственный	Нормативный акт	Что необходимо сделать
Повышение профессиональных компетенций госзаказчиков	Министерство труда	Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 10 сентября 2015 г. N 625н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок»	Внести изменения в профстандарт посредством включения в него компетенций, связанных с оценкой необходимости применения специальных механизмов закупок, в том числе офсетных контрактов
Результативность и эффективность	Министерство финансов	Отсутствует	Разработать федеральные методические рекомендации по ценообразованию

На основании таблицы выше видно, что для развития механизма офсетных контрактов необходимо в первую очередь внести изменения в статью 111.4 44-ФЗ.

Так как офсетные закупки были введены в контрактную систему по предложению Правительства РФ, а также тем, что рассматриваемая статья является подстатьей для статьи 111 – «особенности осуществления закупок в соответствии с решением Правительства Российской Федерации». Представляется, что инициировать изменения в механизм офсетных закупок должно Правительство РФ.

Для этого правительству необходимо внести законопроект в государственную думу, приложив к нему текст поправок к 44-ФЗ, сопроводительное письмо, заключение ответственных комитетов государственной думы.

Изменения к законопроекту пройдут предварительное рассмотрение, в случае одобрения – поступят к депутатам, которые рассмотрят их в трех чтениях. В случае его принятия Государственной думе, законопроект поступает в Совет Федерации, а затем на подпись президенту страны, после чего законопроект должен вступить в силу.

При этом, следует отметить, что изменения в 44-ФЗ вступают в силу не ранее 1 января очередного календарного года, следующего за годом их принятия, за исключением случаев их принятия после 1 ноября текущего календарного года, при

которых такие федеральные законы вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за очередным календарным годом.

Таким образом, внесение поправок в 44-ФЗ и их вступление в силу займут от одного года до полутора лет.

При помощи описанного выше механизма также планируется ввести в контрактную систему организационно-экономические механизмы, направленные на стимулирование инноваций и единообразное и непротиворечивое регулирования офсетных закупок.

При этом, в виду того, что инновационное развитие экономики является одним из приоритетов России, особое внимание следует уделить обоснованию внедрения данного механизма. Которое может быть следующим.

В настоящее время механизм офсетов может применяться как в отношении высокотехнологичной продукции (например, медицинского оборудования), так и в отношении массовых товаров, не обладающих высокой степенью инновационности (например, мебели для государственных учреждений).

На основании проведенного во второй главе анализа было выявлено, что после внесения изменений в статью 111.4 44-ФЗ, которые сделали механизм более доступным, госзаказчики стали применять его не только в целях закупки высокотехнологичной продукции, но и для оптимизации своей закупочной деятельности. Благодаря механизму офсетных закупок госзаказчики обеспечивают себе поставки продукции не высокотехнологичной продукции без необходимости проведения конкурентных процедур, при этом изначальный замысел механизма не соблюдается.

Для стимулирования применения механизма офсетных закупок для закупок высокотехнологичной продукции предлагается дифференцировать условия контракта в зависимости от предмета закупки продукции: высокотехнологичной и иной. Введение ограничений на предмет офсетных закупок исключительно продукцией высокотехнологичного сектора представляется контрпродуктивным. Подобное сужение создаст избыточные барьеры для распространения данного

механизма в регионах России, учитывая, что офсетные соглашения рассматриваются в качестве инструмента государственно-частного партнерства, нацеленного на комплексное развитие промышленности, а не только ее высокотехнологичного сегмента.

Стимулирование применения механизма применительно к закупкам высокотехнологичной продукции предлагается обеспечить путем предоставления более привлекательных условий заключения таких контрактов. А именно, для офсетных закупок высокотехнологичной продукции:

- Увеличить максимальный срок заключения контракта до 15 лет;
- Снизить минимальный размер инвестиций при совместных закупках двух и более субъектов до 200 млн руб.;
- Увеличить совокупный максимальный размер поставок по совместным закупкам до 40% от годового объема произведенной продукции.

Увеличение максимального срока контракта предлагается сделать наподобие механизма СПИК 2.0, который был введен для совершенствования механизма специальных инвестиционных контрактов, в целях переориентации механизма с модернизации производства промышленной продукции к разработке и внедрению современных технологий.

Таким образом, стимулирование применения механизма офсетных контрактов для поставок высокотехнологичной продукции является логичным шагом, который апробирован на механизме специальных инвестиционных контрактов.

Снижение минимального размера инвестиций до 200 млн руб., а также увеличение совокупного максимального размера поставок до 40% от всей произведённой проекции для совместных закупок также окажет положительное влияние на применения данного механизма в целях закупок высокотехнологичной продукции. Особенно в субъектах страны, которые в одиночку неспособны применить механизмы офсетных закупок в связи с невозможностью обеспечить необходимый спрос на продукцию.

Таким образом, обоснованием внедрения данного экономического механизма является его успешная апробация на механизме СПИК 2.0.

Единообразное и непротиворечивое регулирования офсетных закупок также важно, поскольку создаст необходимые условия для развития региональной нормативной базы в субъектах страны. Которая, благодаря методическим рекомендациям, будет учитывать все возможные риски при инициации офсетных закупок. Более подробно данный организационный механизм рассмотрен в разделе 3.3 диссертационной работы.

Важным экономическим механизмом является внедрение прогрессивной шкалы требований к участникам офсетных закупок, предмет которых – не высокотехнологичная продукция.

Его внедрение должно следовать после вступления в силу поправок в 44-ФЗ, которые введет дифференциацию условий офсетных контрактов в зависимости от предмета закупки, так как такая шкала предусмотрена для закупок, предмет которых – не высокотехнологичная продукция.

Внести изменение в постановление правительства намного проще, нежели в федеральный закон, так как не требуется проходить процедуру чтений в государственной думе и совете федерации, к тому же вступление в силу поправок к постановлению правительства не требует длительного ожидания (7 дней по общему правилу).

Порядок внесения изменения в ПП РФ от 29 декабря 2021 г. № 2571:

1. Инициация процесса (Правительство РФ);
2. Разработка проекта постановления (Правительство РФ);
3. Согласование постановления с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти (в данном случае – Министерство финансов, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации).
4. Правовая экспертиза в Министерстве юстиций.
5. Принятие постановления.
6. Вступление постановления в силу.

Таким образом, внесение изменений в рассматриваемое постановление займет около трех-шести месяцев.

Существенным барьером для развития практики офсетных закупок в России выступает низкая осведомлённость государственных заказчиков о данном механизме. Применение офсетных контрактов остаётся ограниченным в основном крупными субъектами Российской Федерации (Москва, Московская область). Одной из причин является недостаточная информированность специалистов о правовых и организационных особенностях заключения офсетных контрактов, а также отсутствие у них компетенций в смежных областях – промышленной политике и стратегическом планировании.

Данный пробел препятствует более широкому использованию инструмента, снижает уровень доверия к его эффективности и ограничивает возможности государства по стимулированию локализации производства и привлечению инвестиций.

Решение видится в корректировке профессионального стандарта «специалист в сфере закупок» [14] посредством включения в него компетенций, связанных с оценкой необходимости применения специальных механизмов закупок, в том числе офсетных контрактов. Это позволит закрепить у специалистов знания об особенностях правового регулирования и практики применения таких контрактов, а также навыки по учёту долгосрочных интересов заказчика и региона при планировании закупочной деятельности. Включение подобных положений в профессиональный стандарт, в свою очередь, будет способствовать включению тематических модулей об офсетных закупках в программы повышения квалификации, что обеспечит системное распространение соответствующих знаний и практик.

Порядок внесения изменений в профессиональный стандарт следующий:

1. Инициация внесения изменений, которая может быть со стороны:
 - а. Федеральных органов исполнительной власти;
 - б. Профсоюзов;

- с. Образовательных организаций;
 - д. Экспертных советов при Министерстве труда.
2. Подготовка предложений. Формируется проект изменений, в него включают новые трудовые функции, уточненные требования к квалификации.
 3. Предложение направляется в Министерство труда.
 4. Минтруд направляет проект в Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям (НСПК).
 5. После одобрения НСПК проект проходит юридическую экспертизу в Минюсте России.
 6. Изменения утверждаются приказом Минтруда РФ.
 7. Обновленный профессиональный стандарт вступает в силу.

Продолжительность процесса по внесению изменений в профстандарт составит от трех до шести месяцев.

Также необходимо рассмотреть порядок разработки федеральных методические рекомендаций по ценообразованию в целях верного и эффективного определения цены продукции по долгосрочным контрактам. В рамках концепции предполагается, что такие рекомендации должен разработать департамент бюджетной политики в сфере контрактной системы Министерства финансов, так как именно он вырабатывает государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сфере госзакупок.

План график такой разработки с выявлением ответственных представлен ниже.

Этап 1. Инициирование (1–2 недели)

Ответственные: Департамент бюджетной методологии и Департамент развития контрактной системы Минфина.

- Получение поручения Правительства РФ / инициатива Минфина.
- Подготовка служебной записки с предложением о начале разработки.
- Издание приказа Минфина о создании рабочей группы.

Этап 2. Формирование рабочей группы (1 неделя)

Ответственные: Аппарат Минфина.

- Определение состава группы: Минэкономразвития, Минпромторг, ФАС, представители регионов, заказчиков и бизнеса.
- Утверждение положения о рабочей группе.

Этап 3. Аналитическая подготовка (3–4 недели)

Ответственные: профильные департаменты Минфина.

- Анализ практики заключения и исполнения офсетных контрактов.
- Сбор данных от регионов и федеральных заказчиков.
- Обзор зарубежного опыта.
- Подготовка аналитического отчета.

Этап 4. Разработка проекта методических рекомендаций (4–6 недель)

Ответственные: Рабочая группа.

- Разработка методики расчета цен (себестоимость + инвестиции + индексация).
- Подготовка разделов: цели, область применения, порядок расчета, примеры.
- Внутреннее согласование в департаментах Минфина.

Этап 5. Общественное и межведомственное обсуждение (4 недели)

Ответственные: Минфин.

- Размещение проекта на regulation.gov.ru для общественного обсуждения.
- Рассмотрение на общественном совете при Минфине.
- Направление проекта в Минэкономразвития, Минпромторг, ФАС для согласования.
- Внесение поправок по результатам обсуждений.

Этап 6. Финализация и утверждение (2 недели)

Ответственные: Минфин.

- Подготовка окончательной редакции.

- Подписание приказа Минфина об утверждении рекомендаций.
- Официальное опубликование на сайте Минфина и pravo.gov.ru.

Этап 7. Внедрение и сопровождение (3–6 месяцев после утверждения)

Ответственные: Минфин, ФАС, субъекты РФ.

- Проведение вебинаров, семинаров для заказчиков и органов власти.
- Подготовка разъяснительных писем по применению.
- Мониторинг практики применения, сбор предложений по корректировке.

Таким образом, общая продолжительность составляет 4–6 месяцев от момента старта до утверждения.

Представляется, что разработанная концепция и предложенные организационно-экономические механизмы усовершенствуют контрактную систему в сфере закупок.

3.3. Методические рекомендации по обеспечению качества функционирования контрактной системы

В рамках совершенствования контрактной системы предлагается ряд мероприятий, позволяющих обеспечить повышения качества ее функционирования. Основной задачей является – формирование региональной нормативной базы, регламентирующей порядок взаимодействия заказчиков при принятии решения о проведении электронного конкурса для заключения офсетного контракта.

На основании изученных нормативных актов субъектов РФ в сфере инициации офсетных закупок и проведенного анализа, направленного на выявление сильных и слабых сторон, рекомендуется закрепить обязанность субъектов РФ, которые осуществляют или собираются осуществить офсетные закупки, разработать нормативную базу в сфере офсетных закупок в соответствии с процессной моделью реализации офсетных закупок, предложенной ниже.

Процессная модель реализации офсетных закупок предусматривает разработку регламента, охватывающего все стадии – от инициации контракта до его полного исполнения.

Далее в работе приводятся блок-схемы, иллюстрирующие процессы на каждом этапе, с сопутствующими разъяснениями.

1. ЭТАП ИНИЦИАЦИИ ОФСЕТНОЙ ЗАКУПКИ

1.1. Инициатором заключения контракта может выступать исполнительный орган государственной власти, ответственный за инициацию офсетных закупок (далее – ответственный ИОГВ), госзаказчик субъекта РФ или заинтересованный инвестор.

1.2. В случае, если инициатором выступает заинтересованный инвестор, он направляет в ответственный ИОГВ предложение, которое содержит:

- Наименование товара или услуги (продукции);
- Срок действия контракта;

- Максимальный срок создания или модернизации предприятия;
- Минимальный объем инвестиций, который он готов вложить;
- Информацию о местонахождении предприятия, которое будет создано или модернизировано;
- Минимальное количество продукции, которое будет создано в год на предприятии;
- Предельную стоимость единицы товара;
- На что планируется направить инвестиции.

1.3. Ответственный ИОГВ, на основании поступившего предложения, определяет потенциального госзаказчика, и совместно с ним в течение 20 рабочих дней оценивает предложение на его соответствие следующему:

- Имеется ли потребность у госзаказчика в предлагаемой продукции;
- Готов ли госзаказчик осуществить закупку продукции по предлагаемой цене в течение срока действия;
- Сможет ли госзаказчик в одиночку осуществить предлагаемый объем закупок или требуется провести совместную закупку с другим субъектом РФ;
- Есть ли потребность в направлении инвестиций в предлагаемую инвестором сферу экономики;
- Оценивают экономическую эффективность бюджетных расходов с учетом целей и задач стратегического развития субъекта, а также соблюдения принципов контрактной системы в сфере закупок.

1.4. В случае, если инициатором выступает госзаказчик субъекта, он направляет в ответственный ИОГВ предложение, которое содержит информацию в соответствии с частью 2 статьи 111.4 44-ФЗ, а также информацию о наличии потенциального инвестора.

ИОГВ и госзаказчик в соответствии с п. 1.3. методических рекомендаций оценивают целесообразность закупки. В случае, если у госзаказчика нет информации о наличии потенциального инвестора, ИОГВ должен в течение срока, определенного в п. 1.3. Регламента определить наличие такого инвестора.

В случае, если ИОГВ и госзаказчик приходят к выводу о целесообразности закупки, они направляют предложение о ее проведении в межведомственную комиссию, прикладывают проект офсетного контракта.

2. ЭТАП СОГЛАСОВАНИЯ

2.1. В состав межведомственной комиссии входят исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, каждый из которых на основании компетенций должен определить потребность и целесообразность инициации офсетной закупки.

2.2. Состав комиссии, а также компетенции и критерии, согласно которым они оценивают целесообразность закупки, представлены в таблице 19.

Таблица 19 – Члены комиссии и их задачи по согласованию закупки (разработана автором)

ИОГВ	Компетенции	Задачи при согласовании офсетной закупки
Орган по экономической политике и стратегическому планированию	Разработка и контроль реализации стратегических документов развития региона	Проверка соответствия инициации офсетной закупки целям и задачам стратегического развития субъекта РФ
Орган по финансовому контролю	Планирование и контроль бюджетных расходов	Подтверждение наличия бюджетного финансирования и финансовой обеспеченности закупки
Территориальное управление ФАС России	Контроль за соблюдением антимонопольного законодательства	Оценка потенциального влияния офсетной закупки на конкурентную среду и предотвращение ограничения конкуренции
Орган по регулированию государственного заказа субъекта РФ	Нормативно-правовое регулирование и контроль в сфере госзакупок	Проверка соответствия закупки и условий контракта требованиям законодательства о контрактной системе
Орган по инвестиционной политике субъекта РФ	Формирование и реализация инвестиционной политики	Оценка целесообразности и необходимости инвестиций в выбранной сфере экономики региона

2.3. Комиссия изучает предложение и дает свое заключение в срок не позднее 30 рабочих дней. Комиссия может принять одно из следующих решений:

- Проведение закупки целесообразно;

- Целесообразно проведение совместной закупки;
- Необходима доработка предложения;
- Проведение закупки нецелесообразно.

2.3.1. В случае, если закупка целесообразна – направляют заключение госзаказчику и ИОГВ, ответственному за заключение офсетного контракта, которые в течение 10 рабочих дней готовят проект постановления об инициации офсетной закупки.

Заключение должно содержать:

- Информацию в соответствии с частью 3 (и частью 4, если закупка – совместная) статьи 111.4 44-ФЗ;
- Дата, к которой закупка должна быть осуществлена;
- Дата, к которой должен быть заключен контракт.

2.3.2. Если Комиссия решит, что для реализации офсетного контракта нужна совместная закупка с другим субъектом РФ, ИОГВ по межрегиональному сотрудничеству вместе с госзаказчиком и ответственным ИОГВ направляют предложение в заинтересованные субъекты РФ. После получения согласия подписывают соглашение между субъектами РФ и вносят его на повторное рассмотрение в Комиссию (согласно п. 2.3 методических рекомендаций).

2.3.3. В случае, если необходимо доработать предложение, Комиссия направляет заключение ИОГВ и госзаказчику, в котором приводит что именно нужно доработать.

2.3.4. Закупка может быть признана нецелесообразной на основании следующих причин:

- Отсутствие потребности в продукции;
- Закупка окажет негативный эффект на рынок конкуренции региона;
- Отсутствует бюджетная эффективность и/или закупка не соответствует целям и задачам стратегического развития субъекта;
- Субъект не имеет возможности осуществить закупку в одиночку, а иной субъект РФ не заинтересован в проведении совместной закупки.

3. ЭТАП ПРОВЕДЕНИЯ ЗАКУПКИ

3.1. Госзаказчик при методической поддержкой ответственного ИОГВ и ИОГВ, регулирующего госзакупки в субъекте, готовит извещение о закупке в сроки, определённые в заключении (п. 2.3.1 методических рекомендаций).

3.2. ИОГВ, отвечающий за регулирование государственного заказа в субъекте, осуществляет конкурс на право заключение офсетной закупки в сроки, согласно п. 2.3.1. методических рекомендаций.

3.3. Госзаказчик подписывает контракт.

4. ЭТАП МОНИТОРИНГА И ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА

4.1. Мониторинг осуществляется в два этапа.

4.2. На 1 Этапе оценивается исполнение инвестиционных обязательств со стороны исполнителя по контракту. Информация о ходе исполнения направляется в ИОГВ по промышленному развитию. Среди предоставляемой информации:

- Объем направленных денежных средств на создание и/или модернизацию предприятия;
- На что были направлены средства;
- Соответствие или несоответствие графику модернизации и/или создания предприятия;

При исполнении инвестиционных обязательств госзаказчик формирует приёмочную комиссию. По итогам приёмки комиссия готовит акт, направляет его в ИОГВ по промышленному развитию и размещает в ЕИС.

4.3. После исполнения инвестиционных обязательств начинается 2 Этап мониторинга. Информация о ходе исполнения направляется в ИОГВ, отвечающий за регулирование государственного заказа в субъекте. Среди предоставляемой информации:

- Объем поставленной продукции с начала года;
- Объем произведенной продукции на предприятии;
- Информацию о ненадлежащем исполнении контракта: задержка сроков поставки, проблемы с качеством поставляемой продукции.

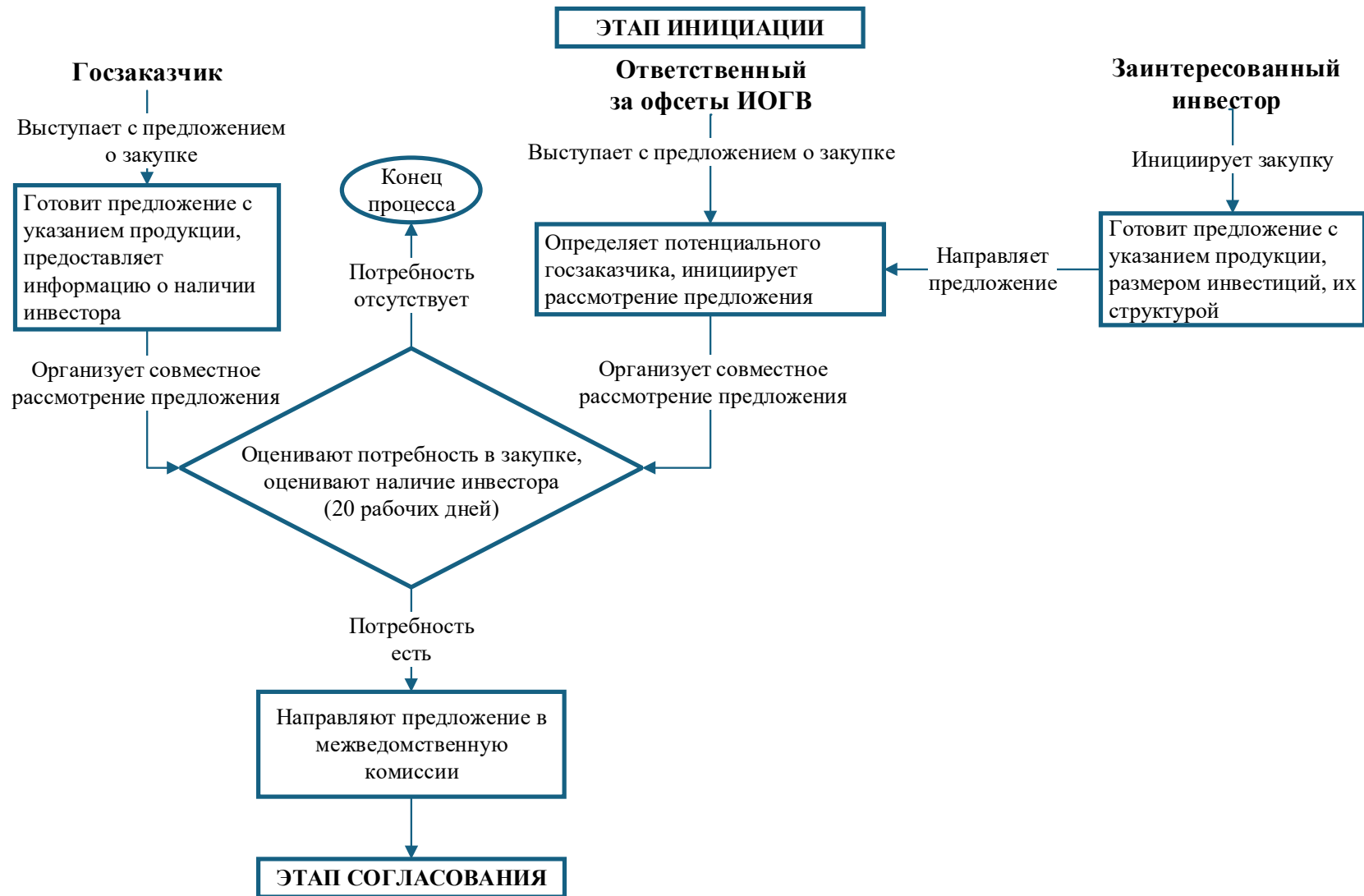


Рисунок 18 - Этап инициации офсетной закупки согласно методическим рекомендациям (разработан автором)

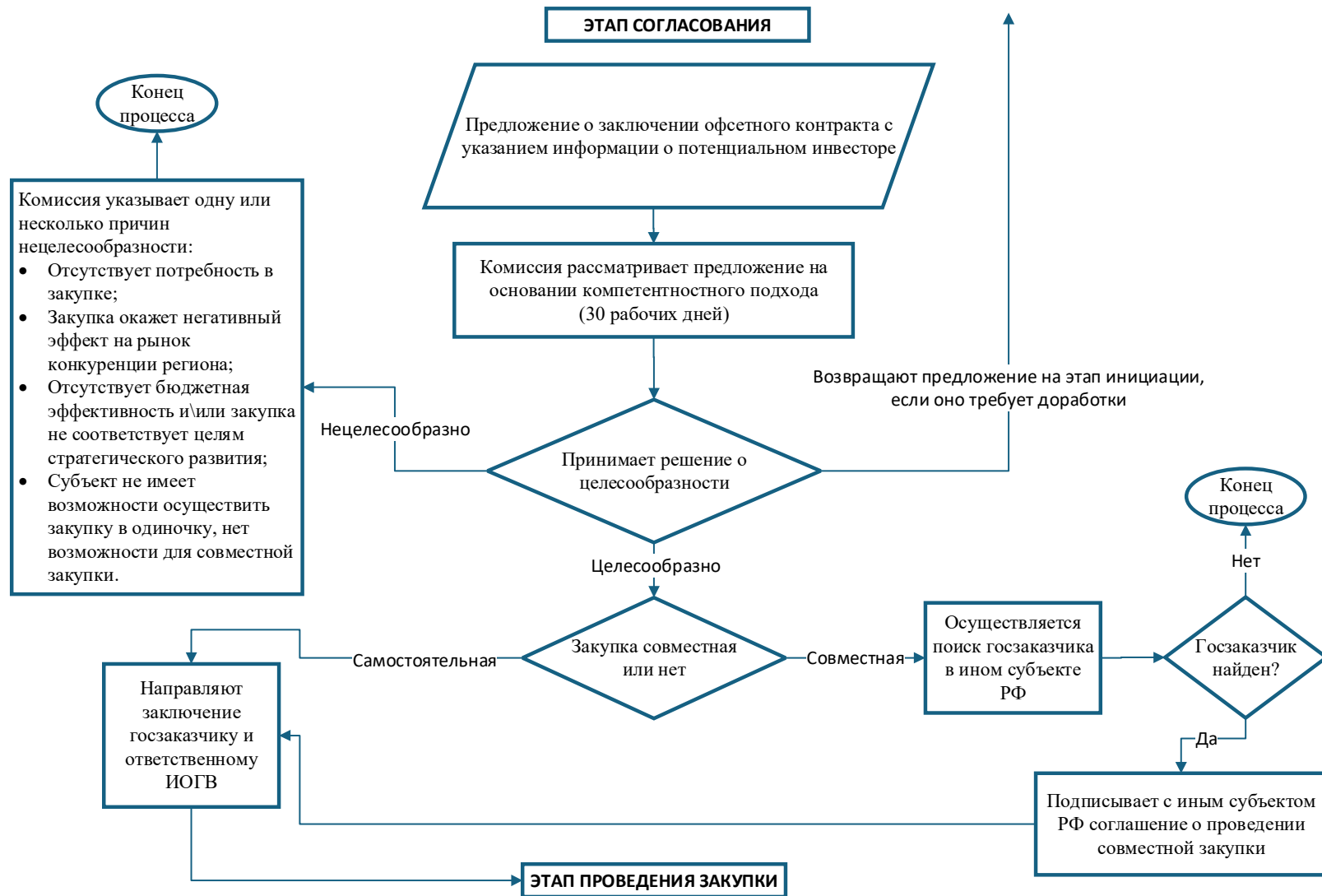


Рисунок 19 - Этап согласования офсетной закупки согласно методическим рекомендациям (разработан автором)

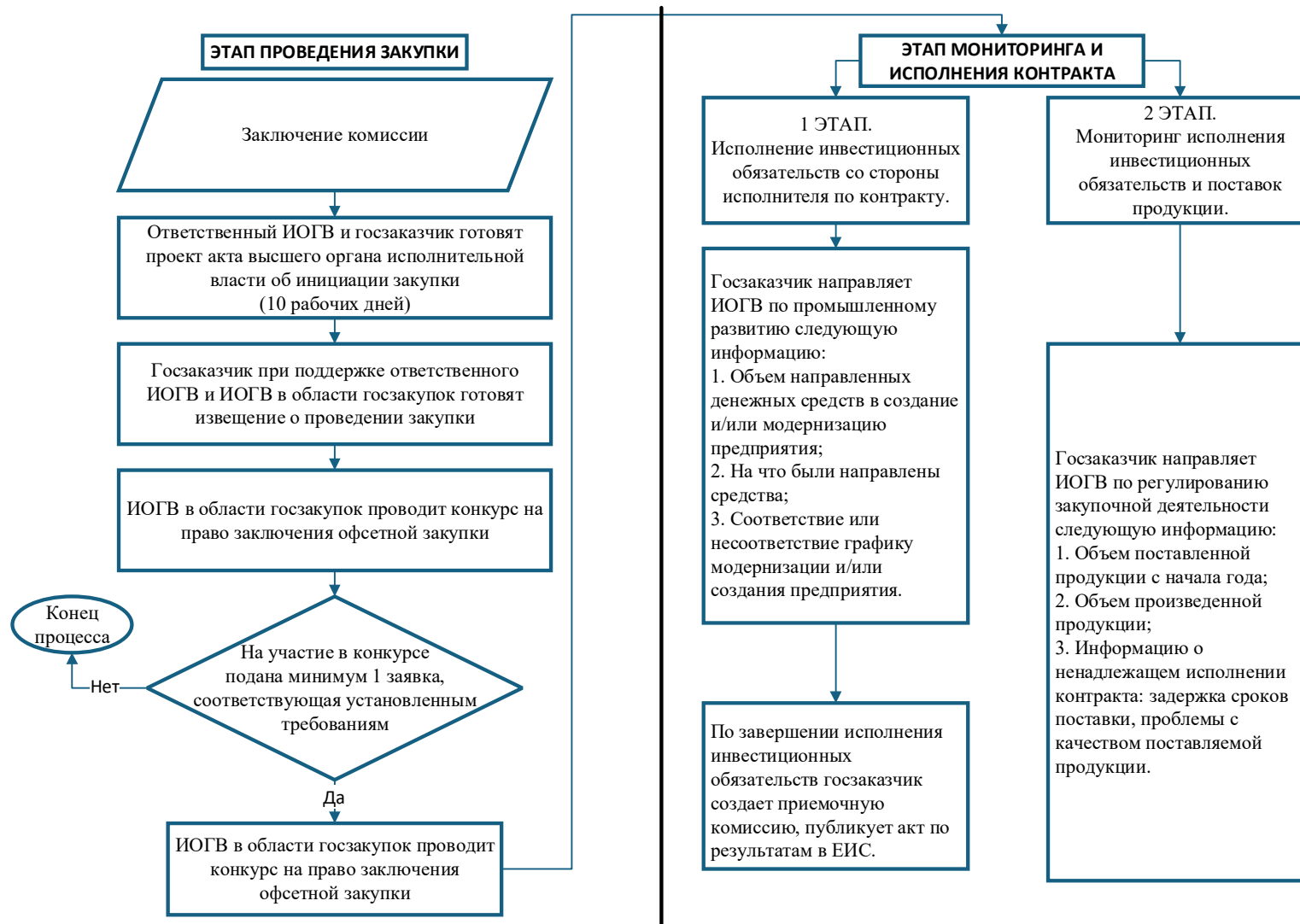


Рисунок 20 - Этап проведения и мониторинга исполнения офсетной закупки согласно методическим рекомендациям (разработан автором)

Следует отметить, что этап мониторинга является один из важнейших, так как благодаря нему субъект РФ может оценить эффективность проведенной офсетной закупки, а на основе завершившихся циклов выявить основные проблемы и нивелировать их при осуществлении последующих таких закупок. Для проведения такого мониторинга автором предлагается применять модель PDCA.

Модель PDCA или цикл Деминга-Шухарта является одним из фундаментальных механизмов по непрерывному улучшению процессов, поэтому его применения так важно для механизма офсетных закупок, который находится на этапе своего становления и развития.

Как известно, цикл состоит из 4 этапов: Plan – планирование, Do – выполнение, Check – проверка, Act – воздействие. Автором предлагается адаптировать данную модель для применения к осуществлению офсетных закупок во взаимосвязи с разработанными методическими указаниями по их инициации.

Планирование

Ответственные: госзаказчик, ответственный за офсетные закупки ИОГВ, комиссия.

На данном этапе ответственные должны определить целевые показатели, которых хотят добиться при реализации офсетных закупок.

Так, целями госзаказчика и ответственного за инициацию офсетных закупок ИОГВ являются первичное определение потребности в такой закупке, возможности осуществить ее самостоятельно в рамках одного региона (без привлечения госзаказчика из другого субъекта РФ), определение потребности в инвестициях для определенной сферы экономики, оценка экономической эффективности.

Под эффективностью следует понимать снижение стоимости поставки продукции по результатам офсетной закупки, под результативностью – гарантированный доступ к продукции, поставляемой по офсетным контрактам, по предсказуемым ценам. Важно, что такая продукция должна соответствовать

необходимым качественным характеристикам, закрепленным в национальных стандартах, быть безопасной для использования.

Этап планирования в рамках офсетных закупок не ограничивается ее совместным рассмотрением ответственным ИОГВ и госзаказчиком, на данном этапе также межведомственная комиссия должна определить целесообразность офсетной закупки. Каждый из членов комиссии может определить целевые показатели к офсетной закупке, на основании которых в будущем будет принимать более взвешенное решение с учетом практики заключения таких закупок в регионе.

Примеры целевых (планируемых) показателей представлены в таблице 20.

Таблица 20 – Целевые (планируемые) показатели офсетной закупки (разработана автором)

Показатель	Чем измеряется
Эффективность	Размер снижения стоимости закупаемой продукции по офсетной закупке
Результативность	Сроки поставки продукции по сравнению со сроками поставки аналогичной продукции до заключения офсетного контракта
Соответствие целям промышленной политики	Удовлетворяет ли офсетная закупка задачам промышленной политики региона
Сроки завершения создания/модернизации предприятия	Соответствие графику исполнению инвестиционных обязательств со стороны поставщика
Иные КРІ	Создание новых рабочих мест, увеличение размера налоговых поступлений, снижение доли закупок иностранной продукции

Выполнение

Ответственные: госзаказчик, ответственный за офсетные закупки ИОГВ, ответственный за регулирование государственного заказа в субъекте ИОГВ.

Данный этап цикла предполагает осуществление офсетной закупки, подписание контракта и исполнение инвестиционных обязательств инвестора.

Задачами этапа являются подготовка извещения о закупке (конкурсной документации), проведение электронного конкурса на право заключить офсетный контракт, подписание контракта и мониторинг исполнения инвестиционных обязательств.

На данном этапе ответственный за регулирование государственного заказа ИОГВ должен в соответствии с положениями контрактной системы опубликовать извещение о конкурсе, оценить полученные заявки на их соответствие установленным требованиям, подвести итоги закупки – определить победителя, направить контракт на подписание госзаказчику.

Проверка

После подписания контракта исполнитель по нему должен начать осуществление инвестиционной фазы, которая контролируется ответственными ИОГВ и госзаказчиком. В случае обнаружения отставаний от графика, госзаказчик должен уведомить об этом ответственный ИОГВ, запросить разъяснения у исполнителя.

По результатам исполнения инвестиционных обязательств, поставщик уведомляет об этом госзаказчика, который создает приемочную комиссию. Комиссия осуществляет проверку завершенных капиталовложений (сроки модернизации, размер инвестиций, на что они были израсходованы). В случае, если комиссия приняла исполнение инвестиционных обязательств, госзаказчик заносит поставщика в реестр единственных поставщиков, исполнитель начинает поставки произведенного товара в соответствии с условиями договора.

При этом, поставщик и заказчик должны контролировать объемы поставок, следить, чтобы они не превысили установленный годовой максимум (если это установлено положениями контракта).

Воздействие

По результатам офсетной закупки правительство субъекта РФ должно оценить достигла ли такая закупка целевых показателей, которые были установлены на этапе планирования.

В случае, если по одному из нескольких показателей не было достигнуто заданного результата, необходимо проанализировать причины отклонений, определить, что помешало их достичь. Учесть выявленные недостатки процесса и постараться их нивелировать для последующих офсетных закупок в регионе.

Представляется, что при накоплении пройденных циклов, субъект РФ приобретёт необходимую базу знаний, что позволит не только повысить качество офсетных закупок внутри региона, но и поспособствует распространению лучших практик по проведению таких закупок во всех субъектах страны.

В рамках контрактной системы в сфере закупок бизнес выступает одним из ключевых субъектов, оказывающих существенное влияние на эффективность её функционирования. В связи с этим при анализе вопросов повышения качества функционирования контрактной системы необходимо учитывать специфику деятельности хозяйствующих субъектов и их стратегические решения в контексте участия в различных типах закупочных процедур.

Особого внимания заслуживает вопрос участия бизнеса в офсетных закупках, характеризующихся повышенной сложностью и наличием специфических рисков. В целях минимизации потенциальных негативных последствий для хозяйствующих субъектов предлагается внедрить риск-ориентированный подход при принятии решения об участии в указанных закупках, который основан на определении основных рисков применительно к конкретной офсетной закупке и расчете интегрального показателя риска.

Как было сказано выше, офсетные закупки представляют собой особый механизм госзакупок, предусматривающий встречные инвестиционные обязательства поставщика. Несмотря на ограниченную распространённость данного механизма в российской практике, он обладает рядом существенных преимуществ для хозяйствующих субъектов, среди которых:

1. Поддержка со стороны государства;
2. Статус единственного поставщика. По условиям офсетных контрактов исполнитель получает гарантированный долгосрочный контракт (сроком до 10 лет), что снижает конкурентные риски;
3. Гарантированный спрос на продукцию. Офсетный контракт обеспечивает стабильный сбыт продукции в течение всего срока действия

соглашения, что позволяет планировать производственную деятельность на долгосрочную перспективу;

4. Возможность заключить межрегиональный контракт;

5. Эффект масштаба и снижение издержек. Гарантированные долгосрочные объемы закупок позволяют оптимизировать логистику, загрузку мощностей и закуп сырья, что в конечном итоге снижает себестоимость продукции;

6. Прогнозируемая цена единицы продукции с возможностью корректировки. Контракт фиксирует порядок определения цены, но при этом допускает ее корректировку с учетом экономических реалий (например, инфляции).

Однако специфика офсетных закупок обуславливает и ряд существенных сложностей для потенциальных участников. В отличие от стандартных процедур госзакупок, офсетные закупки предусматривают значительные инвестиционные вложения в создание или модернизацию производственных мощностей (от 100 млн руб.), имеют длительный горизонт реализации, сопряжены с комплексными рисками, характерными для инвестиционных проектов.

В силу этих особенностей офсетную закупку целесообразно рассматривать как инвестиционный проект со всеми присущими ему рисками.

С целью минимизации неопределённости и обеспечения обоснованности управленческих решений в процессе участия в офсетных закупках автором предложена оценка целесообразности подобного участия. Риск-ориентированный подход базируется на идентификации ключевых рисков, сопряжённых с реализацией офсетной закупки и расчёте интегрального показателя риска офсетной закупки на основе выявленных факторов.

Для применения риск-ориентированного подхода потенциальному участнику офсетной закупки необходимо выполнить следующие последовательные этапы.

Этап 1. Формирование экспертной группы

Так как офсетные закупки представляют собой сложные инвестиционно-контрактные механизмы, сочетающие элементы госзакупок и

долгосрочных инвестиционных проектов, их специфика требует всестороннего анализа, который невозможно обеспечить силами одного специалиста.

Организации, которая планирует участие в офсетной закупке, необходимо создать междисциплинарную экспертную группу, способную провести комплексную оценку целесообразности участия организации в офсетной закупке с учётом всех аспектов контракта – от юридической чистоты до инвестиционной привлекательности и управления рисками. В состав группы могут быть включены как внутренние специалисты, так и привлеченные эксперты.

Такой подход обеспечит всесторонний анализ офсетной закупки и повысит обоснованность решения о целесообразности участия в ней, что в конечном итоге будет способствовать снижению инвестиционных рисков и повышению эффективности использования ресурсов организации.

Этап 2. Анализ конкурсной документации и разработка финансовой модели

На данном этапе экспертной группе необходимо сформировать комплексную финансовую модель офсетного проекта на основе конкурсной документации и технического задания, оценить его инвестиционную привлекательность и принять предварительное решение о целесообразности участия в закупке.

На данном этапе осуществляется изучение исходных данных (конкурсной документации, технического задания, условий предоставления государственной или региональной поддержки), а также основные требования проекта офсетного контракта, среди которых: технические характеристики продукции, объем и график поставок, требованиям к локализации производства, инвестиционные обязательства потенциального поставщика, сроки реализации, условия оплаты, штрафные санкции и гарантийные обязательства.

На основе данных, полученных в результате анализа документации, разрабатывается финансовая модель, охватывающая весь период действия офсетного контракта с детализацией по годам (или кварталам – для высокорисковых проектов). Модель включает следующие ключевые компоненты:

расчет капитальных и операционных затрат, доходов от реализации, источники финансирования (собственные или заемные).

При расчете финансовой модели должны быть рассчитаны следующие показатели, определяющие экономическую целесообразность участия в офсетной закупке: чистая приведённая стоимость (NPV), индекс доходности, внутренняя норма доходности (IRR), срок окупаемости и дисконтированный срок окупаемости, точка безубыточности, проведен анализ чувствительности (оценка влияния изменений ключевых параметров на NPV и IRR).

Представленный подход обеспечивает объективную и всестороннюю оценку инвестиционной привлекательности офсетной закупки, создаёт надёжную основу для дальнейшего анализа рисков и принятия обоснованного управленческого решения о целесообразности участия в ней.

В случае, если показатели, рассчитанные в финансовой модели, удовлетворяют требованиям организации, которая планирует участвовать в офсетной закупке, необходимо перейти к следующему этапу.

Этап 3. Идентификация и оценка рисков офсетной закупки

На данном этапе экспертной группе необходимо выявить и систематизировать риски, специфичные для конкретной офсетной закупки, количественно оценить их влияние на инвестиционную привлекательность проекта и разработать комплекс мер по минимизации выявленных рисков.

Идентификация рисков базируется на следующих принципах:

- Индивидуализация. Учёт уникальных характеристик конкретной офсетной закупки (регион реализации, номенклатура продукции, условия контракта);
- Комплексность. Рассмотрение всех аспектов проекта (финансовых, технологических, правовых, рыночных);
- Динамичность. Учёт изменения рисков на разных этапах реализации проекта (создание мощностей, эксплуатация, поставка);

- Взаимосвязь рисков. Анализ каскадного эффекта, когда реализация одного риска провоцирует возникновение других.

Невозможно сформировать единую матрицу потенциальных рисков, а также универсально определить вероятность их возникновения, степень влияния на исполнение контракта и способы нивелирования выявленных рисков, ввиду уникальности каждой офсетной закупки, обусловленной совокупностью следующих факторов:

- предметом поставки;
- сроками реализации контракта;
- объёмом необходимых инвестиций;
- социально-экономической обстановкой в конкретном субъекте Российской Федерации

Вместе с тем на основе систематизации практики осуществления офсетных закупок и анализа актуальных экономических реалий автором разработана типовая матрица рисков (таблица 21), отражающая наиболее распространённые угрозы, характерные для данного вида контрактов. Данная матрица может служить отправной точкой для детального анализа и последующей адаптации к условиям конкретной закупки.

Среди типовых групп рисков можно выделить следующие:

- Финансовые риски;
- Операционные риски;
- Регуляторные риски;
- Контрактные риски;
- Рыночные риски.

Таблица 21 – матрица типовых рисков офсетных закупок

Содержание риска	Вероятность	Степень влияния на проект	Весовой коэффициент	Меры по минимизации
Финансовые риски				
Увеличение стоимости инвестиционного проекта	Средняя	Высокая	0,1	Независимое планирование и оценка бюджета
Недостаток финансирования	Средняя	Высокая	0,1	Привлечение доп. источников
Рост процентных ставок по кредиту	Высокая	Высокая	0,1	Диверсификация источников финансирования
Операционные риски				
Задержки сроков создания/модернизации объекта	Средняя	Высокая	0,07	Отслеживание графика создания
Технологические (несоответствие оборудования, низкая производительность)	Средняя	Высокая	0,03	Привлечение технолога для выбора оборудования
Инфраструктурные (недостаточная развитость транспортной/энергетической инфраструктуры региона)	Низкая	Средняя	0,05	Изучение инфраструктуры региона на этапе предконтракта
Регуляторные риски				
Изменение законодательства в сфере госзакупок	Средняя	Средняя	0,05	Предусмотреть в контракте алгоритм действий в случае изменения ключевых условий в законодательстве
Ужесточение требований к локализации производства	Высокая	Средняя	0,08	
Отмена мер государственной поддержки	Низкая	Средняя	0,05	
Контрактные риски				
Неисполнение обязательств заказчиком (задержки оплаты, отказ от приёмки продукции)	Низкая	Высокая	0,1	Предусмотреть в контракте четкие условия оплаты; перечень случаев, когда госзаказчик вправе не принимать продукцию

Содержание риска	Вероятность	Степень влияния на проект	Весовой коэффициент	Меры по минимизации
Недостаточная координация между участниками проекта	Средняя	Средняя	0,05	Предусмотреть контрольные вехи, информировать все стороны о важных событиях
Попадание в реестр недобросовестных поставщиков	Низкая	Высокая	0,02	Четко соблюдать обязательства по госконтракту
Рыночные риски				
Снижение спроса на продукцию после завершения офсетного контракта	Средняя	Средняя	0,05	Диверсифицировать рынки сбыта
Рост стоимости сырья и материалов	Средняя	Высокая	0,05	Заключить долгосрочный контракт на закупку сырья и материалов с фиксированными ценами
Появление более технологичных аналогов	Средняя	Средняя	0,1	Мониторинг инноваций, инвестиции в технологическое развитие

Этап 4. Принятие решения о целесообразности участия в офсетной закупке на основе интегрального показателя риска

Целью этапа является на основе рассчитанного интегрального показателя риска (R) и проведённого анализа отдельных рисков принять обоснованное решение о целесообразности участия организации в офсетной закупке, а также сформировать стратегию управления рисками для случаев, когда участие признаётся потенциально выгодным.

Интегральный показатель риска R рассчитывается по следующей формуле:

$$R = \sum_{i=1}^n (P_i \times \frac{I_i}{I_{max}} \times W_i)$$

где:

- R – интегральный показатель риска офсетной закупки;
- P_i – вероятность возникновения i -го риска ($0 \leq P_i \leq 1$);
- I_i – степень влияния i -го риска;
- I_{max} – максимальное значение шкалы степени влияния риска;
- W_i – весовой коэффициент значимости риска ($0 \leq W_i \leq 1$, сумма $W_i = 1$);
- n – количество выявленных рисков.

Данный показатель служит ключевым критерием для принятия управленческого решения. Его значение интерпретируется путём сопоставления с заранее установленными пороговыми уровнями. Пороговые уровни интегрального риска каждая организация определяет для себя самостоятельно с учетом стратегических целей организации, допустимого уровня риска для инвестиционных проектов, финансовых возможностей компании по покрытию потенциальных убытков.

Интерпретация пороговых значений представлена ниже:

- $R < R_{min}$ – низкий уровень риска. Проект характеризуется высокой степенью предсказуемости и приемлемым уровнем потенциальных потерь. Участие в закупке целесообразно без дополнительных условий;

- $R_{min} \leq R \leq R_{max}$ – умеренный уровень риска. Проект имеет потенциал, но требует дополнительной проработки мер по минимизации рисков и оптимизации финансовой модели;
- $R > R_{max}$ – высокий уровень риска. Вероятность значительных финансовых потерь высока, участие в закупке нецелесообразно без кардинального пересмотра условий контракта или параметров проекта.

Предложенный риск-ориентированный подход представляет собой комплексную методическую основу для принятия обоснованных управленческих решений о целесообразности участия хозяйствующих субъектов в офсетных закупках. Он состоит из четырёх взаимосвязанных этапов, каждый из которых вносит вклад в повышение качества функционирования контрактной системы в сфере закупок. Последовательное прохождение четырёх этапов – от формирования экспертной группы и анализа конкурсной документации до расчёта интегрального показателя риска и выработки стратегии управления рисками – позволяет создать целостную картину инвестиционного проекта, заложенного в основе офсетного контракта.

Применение риск-ориентированного подхода существенно повышает качество функционирования контрактной системы в целом. Для бизнеса он становится надёжным инструментом объективной оценки офсетных контрактов: снижает вероятность финансовых потерь, оптимизирует распределение ресурсов, повышает прозрачность внутренних процессов принятия решений и укрепляет уверенность в управлении сложными инвестиционными проектами. Для госзаказчиков внедрение такого подхода среди потенциальных участников закупок приводит к снижению числа отказов от исполнения контрактов.

Таким образом, риск-ориентированный подход не только решает прикладную задачу оценки конкретного офсетного проекта, но и вносит системный вклад в совершенствование контрактной системы, делая её более предсказуемой, устойчивой и взаимовыгодной для всех участников.

В целях практической апробации предложенной методики расчёта проведём моделирование параметров предполагаемой офсетной закупки. Согласно публикациям средств массовой информации, в I квартале 2026 года Правительство Санкт-Петербурга планирует объявить конкурс на заключение офсетного контракта, предусматривающего поставку коммунальной техники для нужд городского хозяйства. На момент завершения 2025 года осуществлялось финансово-экономическое обоснование указанного контракта. В рамках планируемого офсетного соглашения предполагается закупка нескольких сотен единиц коммунальной техники¹.

Согласно заявлению руководителя Жилищного комитета Санкт-Петербурга, потребность в заключении офсетного контракта обусловлена текущим состоянием материально-технической базы городских жилищных агентств. В настоящее время в их распоряжении находится 1 251 единица техники для уборки внутриквартальных территорий, что обеспечивает выполнение текущих задач. Однако прогнозный анализ на период 5–7 лет показывает необходимость планомерного обновления парка коммунальной техники. При этом конкретные параметры планируемой закупки – включая точное количество единиц техники и объём финансирования – на текущий момент не раскрываются.

По заявлению первого зампреда Комитета по промышленной политике, офсетный контракт планируют заключить на срок менее 10 лет. Это связано с небольшим объёмом закупки коммунальной техники – так минимизируют долгосрочные обязательства сторон без потери эффективности проекта.

Прогнозируемый объём закупки в рамках планируемого офсетного контракта в денежном выражении составит 3,2–4,8 млрд руб. При этом объём необходимых инвестиций оценивается в диапазоне 1–3 млрд руб., что напрямую зависит от

¹Смольный в I квартале 2026 года может объявить конкурс на новый офсетный контракт [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://spb.vedomosti.ru/economics/articles/2025/12/18/1164273-novii-ofsetnii-kontrakt?ysclid=mnd73krebo814515557/> (дата обращения 20.12.2025 г.).

степени локализации производства: более глубокая локализация предполагает увеличение капитальных вложений со стороны инвестора.

Согласно позиции профессора кафедры экономики и управления предприятиями и производственными комплексами СПбГЭУ Елены Ткаченко², реализация офсетного контракта связана с существенными рисками для производителя. Ключевое условие целесообразности инвестиций – наличие встречных обязательств по модернизации и созданию дополнительных мощностей; при новом строительстве риски значительно возрастают.

На основании представленных экспертных оценок и количественных параметров осуществим расчёт интегрального показателя риска, характеризующего потенциальные угрозы для бизнес-субъекта при участии в офсетной закупке.

Ввиду отсутствия данных о потенциальном участнике конкурса на право заключения офсетного контракта проведём систематизацию основных рисков, возникающих на различных этапах его реализации, а также рассчитаем интегральный показатель риска.

Для расчёта интегрального показателя риска проведём идентификацию типовых рисков, характерных для рассматриваемой офсетной закупки. На основании анализа текущей макроэкономической и социально-экономической ситуации определим вероятность возникновения каждого риска (P_i). Далее оценим степень его влияния на реализацию офсетного контракта (I_i) по трёхбалльной шкале, где 1 – минимальное влияние на проект, 2 – умеренное влияние, 3 – максимальное влияние.

Дополнительно установим весовые коэффициенты значимости (W_i) для каждого риска, отражающие их относительную важность в общей структуре рисков проекта. Сумма всех весовых коэффициентов составит 1.

²СПбГЭУ в СМИ. Дайджест новостей. 1— 31 декабря [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://unecon.ru/spbgeu-v-smi-dajdzhest-novostej-1-31-dekabrya/> (дата обращения 30.12.2025 г.).

Таблица 21 – риски офсетной закупки на коммунальную технику в Санкт-Петербурге

Риск	Меры по минимизации	Вероятность (Pi)	Степень влияния на проект ($\frac{I_i}{I_{max}}$)	Весовой коэффициент (Wi)	Расчет показателя риска $R = P_i \times \frac{I_i}{I_{max}} \times W_i$
Увеличение стоимости создания/ модернизации объекта	Тщательная оценка бюджета создания/ модернизации производства	0,45	$\frac{3}{3} = 1$	0,3	$0,45 \times 1 \times 0,3 = 0,135$
Недостаток финансирования (высокая стоимость кредита, невозможность осуществить инвестиции только за собственные средства)	Диверсификация источников финансирования	0,35	$\frac{2}{3} = 0,67$	0,1	$0,35 \times 0,67 \times 0,1 = 0,023$
Макроэкономическая нестабильность (инфляционные риски, валютные, увеличение ключевой ставки)	Моделирование финансовых показателей с учётом различных сценариев развития экономики	0,6	$\frac{2}{3} = 0,67$	0,2	$0,6 \times 0,67 \times 0,2 = 0,08$
Задержки сроков создания/модернизации объекта	Отслеживание графика создания, выявление критических проблем	0,3	$\frac{3}{3} = 1$	0,15	$0,3 \times 1 \times 0,15 = 0,045$
Риски ценообразования (расчет стоимости единицы продукции)	Использование гибких механизмов ценообразования (например, формулы цены с привязкой к инфляции, курсу валют или другим показателям)	0,25	$\frac{1}{3} = 0,34$	0,2	$0,25 \times 0,34 \times 0,2 = 0,017$
Санкционные риски (трудность с закупкой иностранных комплектующих)	Поиск альтернативных каналов поставок комплектующих	0,35	$\frac{1}{3} = 0,34$	0,05	$0,35 \times 0,34 \times 0,05 = 0,006$

На основании проведённого анализа выявленных рисков и расчёта частных показателей риска для каждого из них осуществим вычисление интегрального показателя риска участия в офсетной закупке. Расчёт выполняется путём суммирования нормированных взвешенных значений отдельных рисков:

$$R = 0,135 + 0,023 + 0,08 + 0,045 + 0,017 + 0,06 = 0,36$$

Как отмечалось ранее, установление пороговых уровней интегрального показателя риска является прерогативой каждой организации и осуществляется индивидуально. Такой подход обеспечивает соответствие системы риск-менеджмента стратегическим приоритетам и ресурсным возможностям организации.

Предположим, что организация, планирующая участие в офсетной закупке, определила следующие пороговые значения риска:

- 0–0,3 – низкий уровень риска;
- 0,3–0,5 – умеренный уровень риска;
- 0,5–0,7 – высокий уровень риска;
- 0,7–1,0 – критический уровень риска.

На основании проведённого расчёта интегральный показатель риска для рассматриваемой офсетной закупки составляет 0,36, что соответствует умеренному уровню риска в рамках принятой шкалы оценки. Наибольший вклад в формирование данного показателя вносит риск увеличения стоимости создания или модернизации производственного объекта

Исходя из данной оценки, организации целесообразно участие в рассматриваемой офсетной закупке с целью создания и/или модернизации предприятия, на котором будет производиться коммунальная техника для нужд Санкт-Петербурга.

Выводы главы 3

В разделе 3.1 диссертационной работы предложена концепция развития механизма офсетных закупок в России, посредством разработки и реализации организационно-экономических механизмов, нивелирующие существующие негативные эффекты. Среди предложенных механизмов, основными следует считать:

- Законодательно обязать госзаказчиков размещать акты об инициации офсетных закупок и акты о принятии инвестиционных обязательств в ЕИС;
- Разделить офсетные закупки на два типа - закупка высокотехнологичной продукции и иной. К закупкам иной продукции допустить индивидуальных предпринимателей, внедрить прогрессивную шкалу по требованию к размеру выручки и завершённым капиталовложениям;
- Сделать офсетные закупки высокотехнологичной продукции более привлекательными за счет увеличения максимального срока контракта, снижения размера инвестиций по совместным закупкам, увеличения совокупного максимального размера поставок по совместным закупкам;
- Обязать высшие органы исполнительной власти субъектов при инициации офсетных закупок, предмет которых не высокотехнологичная продукция – согласовать их с ФАС;
- Обязать высшие органы исполнительной власти, которые планируют или уже реализовывают офсетные закупки, разработать соответствующую нормативную базу.

В разделе 3.2 представлен алгоритм по реализации предложенной концепции по развитию офсетных закупок в России в целях повышения качества функционирования контрактной системы в сфере закупок.

Определено, что такая концепция должна быть реализована за счет внедрения в контрактную систему организационно-экономических механизмов. В разделе 3.2 определены ответственные за внедрение каждого из механизмов.

Так, Правительству РФ необходимо инициировать поправки в статью 111.4 44-ФЗ, которая регулирует офсетные закупки. А также внести изменения в свое постановление от 29 декабря 2021 г. № 2571 в целях установления прогрессивной шкалы к требованиям по выручке и капиталовложениям для потенциальных исполнителей по офсетным контрактам, что поспособствует развитию конкуренции. Однако, данное внесение изменений необходимо вносить после вступления в силу поправок в 44-ФЗ.

В целях повышения уровня компетенция государственных заказчиков, Министерству труда рекомендовано внести изменения в профстандарт «Специалист в сфере закупок» посредством включения в него компетенций, связанных с оценкой необходимости применения специальных механизмов закупок, в том числе офсетных контрактов. Внесение данных изменений не зависит от внедрения иных организационно-экономических механизмов и может быть осуществлено в течение полугода.

Министерству финансов, как ведомству, которое вырабатывает государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сфере госзакупок, рекомендовано подготовить методические рекомендации по ценообразованию в целях верного и эффективного определения цены продукции по долгосрочным контрактам. Необходимость в таких рекомендациях существует достаточно давно, их разработка не зависит от иных изменений в контрактную систему, они могут быть подготовлены в период 4–6 месяцев от момента старта до их утверждения.

В разделе 3.3 разработана процессная модель реализации офсетных закупок, охватывающая весь цикл таких закупок – от этапа инициации до её полного исполнения и контроля результатов.

Сильными сторонами разработанных методических рекомендаций являются многоступенчатое согласование такой закупки, что позволит избежать риска заключения долгосрочного невыгодного контракта. Четкое распределение задач по согласованию решения об инициации, в соответствии с компетенциями

исполнительных органов власти. Особое внимание уделено описанию механизма инициации совместных офсетных закупок, что представляется особенно актуальным для регионов, не способных самостоятельно обеспечить спрос на продукцию в рамках офсетных закупок. Реализация данного механизма позволяет преодолеть ограниченность регионального спроса и способствует более эффективному проведению инвестиционной политики на уровне субъектов Российской Федерации.

Разработанная процессная модель реализации офсетных закупок позволит стандартизировать процесс инициации закупок, что способствует их распространению и применению в субъектах страны.

В целях мониторинга и совершенствования процессов проведения офсетных закупок, автором предложена и адаптирована модель PDCA применительно к механизму таких закупок.

Представляется, что при накоплении пройденных циклов, субъект РФ приобретёт необходимую базу знаний, что позволит не только повысить качество офсетных закупок внутри региона, но и способствует распространению лучших практик по проведению таких закупок во всех субъектах страны.

Так как в рамках контрактной системы в сфере закупок бизнес выступает одним из ключевых субъектов, оказывающих существенное влияние на эффективность её функционирования, автором был предложен риск-ориентированный подход для оценки целесообразности участия бизнеса в офсетных закупках, который базируется на идентификации ключевых рисков, сопряжённых с реализацией офсетной закупки, и расчёте интегрального показателя риска офсетной закупки на основе выявленных факторов.

Предложенный риск-ориентированный подход не только решает прикладную задачу оценки конкретного офсетного проекта, но и вносит системный вклад в совершенствование контрактной системы, делая её более предсказуемой, устойчивой и взаимовыгодной для всех участников.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основные результаты, определяющие новизну исследования:

1. Дано авторское определение понятия «управление качеством государственных закупок», под которым следует понимать скоординированную деятельность ответственных за нормативно-правовое регулирование в сфере госзакупок субъектов, направленную на разработку организационно-экономических механизмов, способствующих выполнению требований, заложенных в принципах системы государственных закупок стран Евразийского экономического союза в целях повышения качества функционирования сферы госзакупок. Отличительной особенностью данного определения является то, что оно впервые сформулировано с учетом наднационального законодательства и интеграционных процессов в евразийском союзе, что создает методическую основу для гармонизации правового регулирования, повышения результативности бюджетных расходов и сокращения транзакционных издержек в экономике.

Определено, что государственные закупки – важнейшая сфера в управлении экономики России. На госзаказ приходится около трети ВВП страны. Помимо основной функции – удовлетворение государственных и муниципальных нужд – государственные закупки также являются важным элементом макроэкономической политики страны.

С учетом высокой значимости сферы государственного заказа для экономики Российской Федерации автором было дано определение понятию «управление качеством государственных закупок».

В связи с тем, что регулирование госзакупок осуществляется на наднациональном и национальном уровнях, автором были проанализированы раздел XXII Договора о ЕАЭС, посвящённого регулированию государственных закупок, а также национальные законодательства государств-членов Союза. Было выявлено общее основание: все нормативно-правовые акты в рассматриваемой сфере опираются на совокупность принципов, обязательных к применению при

осуществлении госзакупок. Принципы, на которых базируются законодательства в области закупок, являются ключевым элементом в области управления качеством государственных закупок.

Отличительной особенностью данного определения является то, что оно впервые сформулировано с учетом наднационального законодательства и интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. Это обеспечивает формирование методической основы для гармонизации правового регулирования, повышения эффективности использования бюджетных средств и снижения транзакционных издержек в экономике государств-членов Союза.

2. Разработан алгоритм по анализу и внедрению лучших практик управления качеством госзакупок, которые систематизированы в единой матрице организационно-экономических механизмов. Алгоритм предусматривает последовательную реализацию этапов инициации, диагностики, проектирования адаптационной модели, пилотной апробации, институционализации и масштабирования. Отличительной особенностью алгоритма является наличие механизма адаптации лучших международных практик к условиям национального регулирования, учитывающего наднациональные требования, ограничения действующего законодательства и институциональные особенности функционирования системы госзакупок. Применение предложенного алгоритма обеспечивает системное внедрение лучших практик, повышая качество функционирования системы госзакупок.

В разделе 2.1 диссертационной работы автором было подробно рассмотрены подходы, направленных на совершенствование инструментария повышения качества функционирования системы государственных закупок на наднациональном и национальном уровнях.

Несмотря на широкий спектр экономических отношений, регулируемых в рамках ЕАЭС, именно сфера государственных закупок имеет ключевое значение для Союза в целом и для каждого государства-члена в отдельности. Данный тезис подтверждается следующими факторами:

- На государственные закупки в Союзе приходится значительная часть валового внутреннего продукта – в 2023 году их доля в ВВП составила 7,1% или 170,98 млрд. долл.
- Создание единого рынка госзакупок является одним из главных механизмов по формированию единых рынков капитала, товаров и услуг.

Так, при формировании единого рынка госзакупок, решается вопрос о взаимном признании банковских гарантий, затрагивающий рынок капитала ЕАЭС. А решение вопроса о взаимном признании электронных цифровых подписей (далее – ЭЦП) будет способствовать не только сфере госзакупок, но и другим 13 сферам ЕАЭС, среди которых медицина, налогообложение, энергетическая политика, логистика, трудовая миграция.

В связи со значимой ролью госзакупок в ЕАЭС, автором был проведен сравнительный анализ подходов, направленных на совершенствование инструментария повышения качества системы государственных закупок в ЕАЭС.

По результатам анализа разработана матрица организационно-экономических механизмов управления качеством государственных закупок в рамках ЕАЭС (рис. 4), а также разработан алгоритм по анализу и внедрению лучших практик по управлению качеством госзакупок (представлен на рисунке 5). Алгоритм позволит государствам-членам ЕАЭС, заинтересованным во внедрении лучших практик по управлению качеством государственных закупок, провести системную оценку эффективности соответствующих механизмов и обеспечить их последовательную имплементацию в законодательство в сфере закупок.

3. Разработана концепция развития механизма офсетных закупок в целях повышения качества контрактной системы: проведена оценка текущего состояния контрактной системы, определены основные направления и перспективы развития, на основе которых сформулированы цели развития механизма офсетных закупок, а также определены уровни (федеральный и региональный), на которых должны быть инициированы изменения, ответственные за реализацию положений концепции и инициирование изменений в целях повышения качества

функционирования контрактной системы, порядок внесения изменений ответственными лицами. Реализация концепции обеспечивает институционально упорядоченное распространение практик применения офсетных закупок в субъектах Российской Федерации, повышение их результативности и усиление вклада в развитие контрактной системы. Предложенная концепция носит системный характер и интегрирует организационные и экономические механизмы развития данного инструмента в единую управленческую модель, в отличие от существующих подходов, ориентированных преимущественно на нормативное описание офсетных контрактов либо отдельные аспекты их практического применения.

В работе предложена концепция развития механизма офсетных закупок в России посредством разработки и реализации организационно-экономических механизмов, нивелирующих существующие негативные эффекты. Среди них основными следует считать:

- Законодательно обязать госзаказчиков размещать акты об инициации офсетных закупок и акты о принятии инвестиционных обязательств в ЕИС;
- Разделить офсетные закупки на два типа - закупка высокотехнологичной продукции и иной. К закупкам иной продукции допустить индивидуальных предпринимателей, внедрить прогрессивную шкалу по требованию к размеру выручки и завершенным капиталовложениям;
- Сделать офсетные закупки высокотехнологичной продукции более привлекательными за счет увеличения максимального срока контракта, снижения размера инвестиций по совместным закупкам, увеличения совокупного максимального размера поставок по совместным закупкам;
- Обязать высшие органы исполнительной власти субъектов при инициации офсетных закупок, предмет которых не высокотехнологичная продукция – согласовать их с ФАС;

- Обязать высшие органы исполнительной власти, которые планируют или уже реализовывают офсетные закупки, разработать соответствующую нормативную базу.

Предложенная концепция носит системный характер и интегрирует организационные и экономические механизмы развития данного инструмента в единую управленческую модель, в отличие от существующих подходов, ориентированных преимущественно на нормативное описание офсетных контрактов либо отдельные аспекты их практического применения.

4. Разработана процессная модель реализации офсетных закупок, определяющая последовательность их инициирования и осуществления, а также предусматривающая этапы выдвижения инициативы о проведении офсетной закупки, ее рассмотрения и согласования межведомственной комиссией, проведения конкурсной процедуры. Предложенная модель решает вопрос, который полностью не регламентирован в настоящее время, так как обеспечивает структурирование и нормативную упорядоченность применения данного механизма, разграничение функций участников и регламентацию ключевых процедур, что способствует расширению практики заключения офсетных контрактов и повышению предсказуемости их реализации для государственных заказчиков и поставщиков.

5. Разработан риск-ориентированный подход к принятию решений об участии бизнес-организаций в офсетных закупках, представляющий собой систему взаимосвязанных инструментов, включающий алгоритм оценки целесообразности участия, интегральный показатель совокупного риска и матрицу рисков офсетных контрактов, что позволяет повысить обоснованность управленческих решений хозяйствующих субъектов и способствует повышению качества функционирования контрактной системы в сфере закупок.

Предложенный автором риск-ориентированный подход представляет собой методический инструмент поддержки управленческих решений бизнес-организаций при рассмотрении возможности участия в офсетных закупках. В

отличие от существующих подходов к оценке участия в государственных закупках, разработанный подход учитывает инвестиционную специфику офсетных контрактов и связанные с ней долгосрочные риски.

Ключевым элементом разработанного подхода является интегральный показатель риска участия в офсетной закупке, рассчитываемый на основе вероятности возникновения рисков, степени их влияния на реализацию инвестиционного проекта и весовых коэффициентов значимости, определяемых экспертной группой бизнес-организации.

Использование данного показателя обеспечивает комплексную оценку потенциальных угроз и позволяет повысить обоснованность решений хозяйствующих субъектов об участии в офсетных закупках.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 25.05.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.06.2024) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения 01.09.2025 г.).
2. Распоряжение ЕАК об утверждении перечня сфер, требующих обеспечения признания ЭЦП [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01431104/err_31012022_8 (дата обращения 19.09.2024 г.).
3. Соглашение «О государственных (муниципальных) закупках» между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией от 09 декабря 2010 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=16&nd=203003059&collection=1 (дата обращения 01.09.2025 г.).
4. Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40241/ (дата обращения 01.09.2025 г.).
5. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения 01.09.2025 г.).
6. Федеральный закон «О стандартизации в Российской Федерации» от 29.06.2015 № 162-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181810/ (дата обращения 01.09.2025 г.).

7. Федеральный закон «О технологической политике в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28.12.2024 № 523-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_494804/ (дата обращения 01.09.2025 г.).

8. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2021 года № 2571 «О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/727709828> (дата обращения 01.09.2025 г.).

9. Постановление Правительства РФ от 8 июля 2022 г. № 1224 «Об особенностях описания отдельных видов товаров, являющихся объектом закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, при закупках которых предъявляются экологические требования» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/404992521/> (дата обращения 13.08.2024 г.).

10. Постановление Правительства РФ от 23.12.2024 № 1875 «О мерах предоставления национального режима при закупках товаров, работ, услуг», [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/1310667825> (дата обращения 01.09.2025 г.).

11. Постановление Правительства Москвы № 217-ПП от 25.04.2017 «О Порядке взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при принятии решения о проведении конкурса на заключение государственного контракта на поставку товара, предусматривающего встречные инвестиционные обязательства поставщика-инвестора по созданию или модернизации и (или) освоению производства товара на территории города Москвы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/36324220/> (дата обращения 01.09.2025 г.).

12. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.05.2023 № 541 «Об отдельных вопросах по заключению государственных контрактов (контрактов) на поставку товара и (или) оказание услуги, предусматривающих встречные инвестиционные обязательства поставщика (исполнителя) по созданию, модернизации, освоению производства такого товара и (или) по созданию, реконструкции имущества (недвижимого имущества или недвижимого имущества и движимого имущества, технологически связанных между собой), с использованием которого оказывается такая услуга, на территории Санкт-Петербурга, и признании утратившим силу постановления Правительства Санкт-Петербурга от 04.07.2018 N 543» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://peterburg-pravo.ru/postanovlenie/2023/05/31/n-541/> (дата обращения 01.09.2025 г.).

13. ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/1200124393> (дата обращения 13.08.2024 г.).

14. Профессиональный стандарт «Специалист в сфере закупок» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/natsionalnyy-reestr-professionalnykh-standartov/reestr-professionalnykh-standartov/index.php?ELEMENT_ID=54897 (дата обращения 01.09.2025 г.).

15. Методические рекомендации по применению документов национальной системы стандартизации при описании объектов закупок для обеспечения государственных или муниципальных нужд [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gostinfo.ru/catalog/Details/?id=6877014> (дата обращения 01.09.2025 г.).

16. Федеральный закон «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» от 02.12.1994 № 53-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5108/ (дата обращения 01.09.2025 г.) - Документ утратил силу.

17. Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 № 97-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23004/ (дата обращения 01.09.2025 г.) - Документ утратил силу.

18. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (дата обращения 01.09.2025 г.) - Документ утратил силу.

19. Постановление Правительства РФ №773 от 15.06.2019 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/560326664/> (дата обращения 01.09.2025 г.) - Документ утратил силу.

20. Бонюшко, Н. А., Спири́н А. А. Офсетные контракты как фактор повышения качества промышленной политики субъектов РФ // Вестник факультета управления СПбГЭУ. — 2024. — Вып. 17. — С. 15–25.

21. Бонюшко, Н. А. Оценка эффективности государственных закупок в России / Н. А. Бонюшко, А. А. Спири́н // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2023. – Т. 1, № 10(139). – С. 135-143. – DOI 10.36871/ek.up.p.r.2023.10.01.014. – EDN DGAUVE.

22. Бонюшко, Н. А. Сравнительный анализ подходов к обеспечению качества государственных закупок в ЕАЭС / Н. А. Бонюшко, А. А. Спири́н // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2024. – Т. 9, № 12(153). – С. 58-72. – DOI 10.36871/ek.up.p.r.2024.12.09.007. – EDN GLZMAG.

23. Бонюшко, Н. А. Управление качеством государственных закупок в контексте развития интеграционных процессов в ЕАЭС / Н. А. Бонюшко, А. А. Спирин // Национальные концепции качества: роль качества в стратегиях социально-экономического развития в новом мире : Сборник материалов XV Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 18–22 октября 2024 года. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2024. – С. 73-77. – EDN WGLAWO.

24. Бонюшко, Н. А. Управление качеством новых информационных технологий / Н. А. Бонюшко, А. А. Семченко // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2024. – Т. 2, № 4(145). – С. 79-87. – DOI 10.36871/ek.up.p.r.2024.04.02.011. – EDN SVRGMS.

25. Василькова, Е. А. Стандарт и стандартизация: общие понятия / Е. А. Василькова // Вестник Таганрогского института управления и экономики. – 2019. – № 1(29). – С. 80-86. – EDN ZYICUH.

26. Гарина, Ю.Е. Направления развития организационно-методического обеспечения процедур использования репутационных стандартов в госзакупках // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования. 2019. № 6 (52)

27. Герцик, Ю. Г. Новая модель повышения качества сервиса: контракты жизненного цикла на закупку и техническое обслуживание медицинских изделий // Менеджер здравоохранения. – 2020. – № 5. – С. 54-59. – EDN KVVGET.

28. Гладилина, И.П., Кадыров Н.Н. Современная модель каталогизации объектов закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков: Монография. М.: Изд-во КноРус, 2020. 116 с.

29. Гладилина, И.П., Кадыров Н.Н., Строганова Е.В. Цифровая грамотность и цифровые компетенции как фактор профессионального успеха // Инновации и инвестиции, 2019, № 5, с. 62-64.

30. Гладилина, И.П., Строганова Е.В. Совершенствование закупочной деятельности в условиях цифровой экономики на основе управления рисками: монография. - М.: КноРус, 2020. - 106 с.

31. Горбашко, Е.А. Модель EFQM: новые возможности и перспективы применения в образовании [Текст] // Стандарты и качество. – 2018. – № 1. – С. 88-91.

32. Горбашко, Е.А. Управление качеством: учебник для бакалавров [Текст] / Е. А. Горбашко. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт, 2014. – 463 с. – (Бакалавр. Углубленный курс).

33. Горбашко, Е. А. Всеобщее управление качеством: учебник / Е.А. Горбашко, Е.В. Васильева, Н.Ш. Ватолкина, И.Г. Головцова, Д.Н. Десятко, А.И. Извеков, Н.Р. Камынина, Т.И. Леонова, И.А. Максимцев, Э.Э. Мамедов, А.К. Нинчиев, Ю.А. Рыкова, Т.Г. Стефанова, Сущева Н.В., А.В. Титова, Е.В. Чернова - СПб.: Изд-во Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2020. - 287 с.

34. Гулевская, Ю. А. Классификационная схема инноваций / Ю. А. Гулевская // Креативная экономика. – 2017. – Т. 11, № 3. – С. 325-346. – DOI 10.18334/ce.11.3.37666. – EDN YJWCAH.

35. Дымный, С.С. Экономический механизм управления качеством в государственных учреждениях/ Дымный С.С. //Управление экономическими системами: электронный научный журнал. - 2018. - №7.

36. Жанкевич, Д. В. Развитие института государственных закупок в России в период правления Петра I / Д. В. Жанкевич. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2020. — № 20 (310). — С. 269-271. — URL: <https://moluch.ru/archive/310/70238/>.

37. Жукова, А.Г. Общие требования к системе обеспечения качества деятельности организаций сектора государственного управления [Текст] // Наука и бизнес: пути развития. – 2019. – № 10 (100). – С. 78-82.

38. Карян, А. В. Стратегия внедрения зелёных государственных закупок в РА / А. В. Карян, Н. Ж. Мкртчян // *Journal of Economic Regulation*. – 2020. – Т. 11, № 1. – С. 87-97. – DOI 10.17835/2078-5429.2020.11.1.087-097. – EDN VATBIZ.

39. Кучерова, Л. А. Внедрение основ менеджмента качества к реализации бюджетоемких закупок в Санкт-Петербурге / Л. А. Кучерова // *Вестник Алтайской академии экономики и права*. – 2019. – № 5-2. – С. 61-70. – EDN LJKVKC.

40. Меджидов, З. У. Формы государственно-частного партнерства в России: сравнительный анализ // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. – 2022. – № 3. – С. 73-95. – DOI 10.52180/2073-6487_2022_3_73_95. – EDN RKVZQV.

41. Медякова, Е. В. Эволюция государственных закупок: от Российской Империи до Российской Федерации // *Современные технологии управления*. 2022. №1 (97). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-gosudarstvennyh-zakupok-ot-rossiyskoj-imperii-do-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 10.09.2025).

42. Орлюк, А.В. Контроль в публичном управлении и специфика его реализации // *Актуальные вопросы развития современного общества: сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции*. - Курск, 2019. - С. 16-22.

43. Погудаева, М.Ю., Орлюк А.В. Государственная политика по развитию конкуренции в современных социально-экономических условиях // *Инновации и инвестиции*. 2018. № 5. С. 40-42.

44. Полтарыхин, А.Л. Специфика закупочной деятельности и механизмы импортозамещения в сфере государственных закупок / А.Л. Полтарыхин, М.А. Пономарев, В.О. Мидова, Д.В. Григорьев // *Инновации и инвестиции*. – 2023. – № 6. – С. 370-374.

45. Редин, Д. А. Формирование системы контроля в сфере государственных финансов: регулирование государственных закупок при Петре I // *Известия Уральского федерального университета. Сер. 2: Гуманитарные науки*. 2022. Т. 24, № 4. С. 129–144. <https://doi.org/10.15826/izv2.2022.24.4.068>

46. Савченко, О. О. Экологизация закупок в Республике Беларусь / О. О. Савченко; науч. рук. И. В. Прыгун // Современный механизм функционирования торгового бизнеса и туристической индустрии: реальность и перспективы : материалы II Международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых, г. Минск, 1-2 марта 2018 г. / [редкол.: Г.А. Короленок (пред.) и др.] ; М-во образования Респ. Беларусь, Белорус. гос. экон. ун-т. - Минск : БГЭУ, 2018. - С. 108-109.

47. Спири́н, А. А. Управление качеством государственных закупок в контексте принципа стимулирования инноваций / А. А. Спири́н // Современный менеджмент: проблемы и перспективы : Сборник статей по итогам XIX Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 26–27 сентября 2024 года. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2024. – С. 87-92. – EDN WPFILL.

48. Спири́н, А. А. Цифровизация строительства при помощи системы государственного заказа / А. А. Спири́н // Научно-технический прогресс как механизм развития современного общества : Сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции, Волгоград, 03 марта 2023 года. – Стерлитамак: Общество с ограниченной ответственностью "Агентство международных исследований", 2023. – С. 89-95. – EDN OTFGDW.

49. Фрунзе, В. В. Повышение качества контрольной деятельности за соблюдением законодательства о контрактной системе при заключении контрактов с единственным поставщиком в период пандемии / В. В. Фрунзе // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 12(125). – С. 1379-1382. – DOI 10.34925/EIP.2021.125.12.280. – EDN XNCWAU.

50. Хамитов, Ж. М. Современные проблемы осуществления государственных закупок в Казахстане / Ж. М. Хамитов, Г. А. Джунусбекова // Central Asian Economic Review. – 2021. – № 5(140). – С. 90-103. – DOI 10.52821/2789-4401-2021-5-90-103. – EDN YAHZSL.

51. Четыркина, Н. Ю. Управление качеством и удовлетворенность потребителя : учебное пособие / Н. Ю. Четыркина, А. Д. Колбина. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2023. – 86 с. – ISBN 978-5-7310-6096-7. – EDN YZPKBB.

52. Шарашкина, Т. П. Цифровое бережливое производство / Т. П. Шарашкина, Т. Н. Розяева // Экономика и управление в XXI веке: новые вызовы и возможности : Материалы II Всероссийской научно-практической конференции, Саранск, 10–11 июня 2021 года / Редколлегия: С.М. Вдовин (председатель) [и др.]. – Саранск: Индивидуальный предприниматель Афанасьев Вячеслав Сергеевич, 2021. – С. 253-258. – EDN ORSGWG.

53. Аналитическое исследование компании You & Partners. Офсетные контракты как механизм привлечения инвестиций [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.youandpartners.ru/analytics/ofsetnye-kontrakty-kak-mekhanizm-privlecheniya-investitsiy/> (дата обращения 01.09.2025 г.).

54. Аналитическое исследование компании You & Partners. Офсетный контракт 2.0 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.youandpartners.ru/analytics/ofsetnyy-kontrakt-2-0/> (дата обращения 01.09.2025 г.).

55. Все идет по плану: как работал советский Госплан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.hse.ru/news/science/480911786.html> (дата обращения 01.09.2025 г.).

56. Государственные (муниципальные) закупки государств – членов Евразийского экономического союза. Обзор - 2022 год // eec.eaeunion. [Электронный ресурс]. URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/15d/statobzor-2022_7_.docx (Дата обращения 27.09.2024).

57. Законопроект о внесении изменений в 44-ФЗ в части заключения специальных инвестиционных контрактов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/821579-6> (дата обращения 01.09.2025 г.).

58. Карточка контракта на приобретение троллейбусов в рамках государственного контракта, предусматривающего встречные инвестиционные обязательства поставщика-инвестора по производству троллейбусов на территории Республики Башкортостан (офсетный контракт) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/document-info.html?reestrNumber=2027415102621000005&contractInfoId=80877991> (дата обращения 01.09.2025 г.).

59. О чем новый закон о госзакупках в Казахстане [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://kz.kursiv.media/2024-07-01/zhnb-goszakupkizakonkz> (дата обращения 13.08.2024 г.).

60. Обзоры статистической информации о государственных (муниципальных) закупках в государствах – членах ЕАЭС // ees.eaeunion.org [Электронный ресурс]. URL: <https://ees.eaeunion.org/comission/department/cpol/zakupki/obzory-statisticheskoy-informatsii-o-gosudarstvennykh-munitsipalnykh-zakupkakh-v-gosudarstvakh-chlen> (Дата обращения 27.09.2024).

61. Официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения 01.09.2025 г.).

62. Письмо Минфина России от 21.12.2021 № 24-03-08/104169 «О направлении информации по вопросам заключения офсетных контрактов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=135135-pismo_minfina_rossii_ot_21.12.2021__24-03-08104169_o_napravlenii_informatsii_po_voprosam_zaklyucheniya_ofsetnykh_kontraktov&clckid=eeb8d2cb (Дата обращения: 06.03.2024).

63. Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности России до 2030 года и на период до 2035 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/docs/49489/> (дата обращения 01.09.2025 г.).

64. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases?id_57=307313-svodnyi_analiticheskii_otchet_o_rezultatakh_monitoringa_zakupok_tovarov_rabot_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_a_takzhe_zakupok_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh_lits_za_2023_g](https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases?id_57=307313-svodnyi_analiticheskii_otchet_o_rezultatakh_monitoringa_zakupok_tovarov_rabot_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_a_takzhe_zakupok_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh lits_za_2023_g). (дата обращения 01.09.2025 г.).

65. Фонд развития промышленности. Механизм СПИК 2.0 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://frprf.ru/navigator-gospodderzhky/spik_main/ (дата обращения 01.09.2025 г.).

**ПРИЛОЖЕНИЕ А. Диссертации, в которых рассматривается
взаимосвязь госзакупок с другими экономическими сферами**

Область	Авторы	Взаимосвязь со сферой госзакупок
Агропромышленный комплекс	Э. Д. Манжуева, 2014 С. К. Сеитов, 2023	Роль госзаказа в совершенствовании поддержки и эффективности субсидирования сельскохозяйственной отрасли
Поддержка предпринимательства	А. Р. Атабеков, 2017 М. А. Умнова, 2021 Ю. Д. Родионова, 2021 Ю. А. Малюков, 2021	Разработка мер поддержки СМП, повышение эффективности их участия в госзакупках, разработка стратегия их поведения на рынке госзаказа
Роль в интеграционных процессах	А. М. Камалян, 2018 А. П. Пучкова, 2018 А. Т. Железнова, 2018 В. Ю. Скрыбина, 2019 Д. Е. Матрешина, 2023	Правовое регулирование сферы госзакупок в ЕС и ЕАЭС, а также их роль в экономических интеграционных процессах
Развитие промышленности	С. В. Станякин, 2014 В. О. Иванова, 2015 И. Е. Селезнева, 2019 В. Е. Белов, 2021 Ю. В. Илюхина, 2024	Роль контрактной системы в развитии промышленности РФ и проведении программы импортозамещения
Строительство	Р. Б. Куличев, 2014 М. В. Демиденко, 2017 В. С. Гладких, 2022 Ю. А. Цветков, 2023	Повышение эффективности госзакупок в строительном виде деятельности
Фармацевтика	Н. С. Карташова, 2016 А. В. Ярош, 2018 Т. В. Рейхтман, 2018 Ю. Г. Давыдов, 2019	Госзакупки как элемент локализации производства лекарств, регулирование оборота лекарственных средств в контрактной системе

ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Диссертации в области обеспечения качества и развития стандартизации в контрактной

Год	Автор	Название диссертации	Основные результаты
2019	Дымный Сергей Сергеевич	Развитие экономического механизма управления качеством в государственном учреждении на основе внутреннего контроля	<ol style="list-style-type: none"> 1. Предложено понятие качества использования бюджетных средств, разработаны методические основы его оценки; 2. Разработаны методические рекомендации построения внутреннего финансового контроля государственных учреждений.
2020	Гарина Юлия Евгеньевна	Совершенствование стандартов деловой репутации для повышения эффективности государственных закупок	<ol style="list-style-type: none"> 1. Введен признак оценки классификации стандартов оценки опыта и деловой репутации исполнителя по контракту; 2. Разработан метод оценки влияния стандартов оценки деловой репутации на государственные закупки; 3. Разработаны направления повышения эффективности метода использования стандартов оценки деловой репутации; 4. Предложены новые стандартизированные методы оценки деловой репутации с учетом требований цифровой экономики и перехода к «цифровым смарт-стандартам».
2021	Орлюк Александр Витальевич	Управление закупочной деятельностью на основе компетентностного подхода	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разработана методика формирования ключевых компетенций при управлении процессом госзакупок; 2. Сформирован портфель ключевых компетенций при реализации процесса управления закупками; 3. Предложены основные направления цифровизации управления процессом государственных закупок.
2021	Фрунзе Валерий Валерьевич	Обеспечение качества контрольной деятельности в сфере закупок	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разработаны предложения по развитию и совершенствованию системы контроля за госзаказом в России; 2. Разработана модель, система показателей и методика оценки обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок; 3. Предложены методические подходы к цифровой трансформации государственного финансового контроля; 4. Разработан проект федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Год	Автор	Название диссертации	Основные результаты
2021	Бобровицкий Антон Олегович	Организационно-управленческий механизм идентификации рисков в процессе электронной контрактации продукции	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разработана совокупность методов и инструментов предупреждения рисков, направленных на оптимизацию расходования бюджетных средств и повышение эффективности электронной контрактации продукции; 2. Разработан инновационный механизм совершенствования технических и организационных регламентов в единой информационной системе, позволяющий в автоматическом режиме фиксировать нарушения; 3. Разработан механизм организации контрольных процедур при электронной контрактации продукции.
2022	Кадыров Нияз Назылович	Совершенствование государственного управления в сфере каталогизации объектов закупок в Российской Федерации	<ol style="list-style-type: none"> 1. Систематизированы методологические подходы к каталогизации, стандартизации и категоризации объектов закупок; 2. Определены причины снижения эффективности применения КТРУ; 3. Разработаны механизмы контроля в госзакупках с использованием функционала каталогизации объектов и на основе метода экспертных оценок; 4. Предложена модель оценки эффективности процедуры формирования сборника номенклатуры и цен на объекты закупок; 5. Сформированы рекомендации для исполнительных органов власти в целях повышения конкурентности государственных закупок.
2022	Строганова Евгения Владимировна	Развитие государственной системы закупок на основе риск-ориентированного подхода	<ol style="list-style-type: none"> 1. Дополнена классификация рисков в сфере государственных закупок; 2. Обосновано применение риск-ориентированного подхода для процессов управления, мониторинга и контроля в системе госзакупок; 3. Предложена методика оценки рисков в государственной системе управления закупками;

Год	Автор	Название диссертации	Основные результаты
			<ol style="list-style-type: none"> 4. Предложена модель управления процессом нормирования в государственной системе закупок; 5. Сформулированы научно-практические рекомендации по применению компетентного подхода в подготовке кадрового состава.
2022	Кучерова Лидия Анатольевна	Управление качеством закупочной деятельности государственных заказчиков	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определена категория «качество закупочной деятельности государственного заказчика»; 2. Разработана процессная модель закупочного цикла в государственном секторе; 3. Разработана методика формирования рейтинга государственных заказчиков относительно качества осуществления ими закупочной деятельности; 4. Предложена концепция стандартизации закупочной деятельности госзаказчиков.