

УДК 69

Н. П. ЧЕТВЕРИК,

зам. председателя Комитета инновационных технологий в строительстве НОСТРОЙ,
член комитета по совершенствованию тендерных процедур
и инновационной деятельности НОП, доцент НИУ ВШЭ ГАСИС

ТРЕБОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОСТИ В ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье дается анализ требований инновационности в закупочную деятельность и формированию перечня рекомендуемой для закупок на среднесрочную перспективу инновационной продукции строительного комплекса. Цель исследования — привлечение внимания к закупочной деятельности и формированию перечня рекомендуемой для закупок на среднесрочную перспективу инновационной продукции строительного комплекса.

Ключевые слова: инновационность, закупки, конкурс, тендерные процедуры, 44-ФЗ, инновационная продукция, строительный комплекс.



Подготовлены совместные методические рекомендации Национального объединения строителей (НОСТРОЙ) и Национального объединения проектировщиков (НОП) по введению требований инновационности в закупочную деятельность и формированию перечня рекомендуемой для закупок на среднесрочную перспективу инновационной продукции строительного комплекса.

Совместные рекомендации разработаны комитетом по поддержке конкуренции и развитию контрактной системы закупок в строительной отрасли НОСТРОЙ, комитетом инновационных технологий в строительстве НОСТРОЙ и комитетом по совершенствованию тендерных процедур и инновационной деятельности НОП.

Настоящие совместные рекомендации разработаны в целях определения комплексного подхода к введению требований инновационности в закупочную деятельность и формированию перечней рекомендуемой для закупок на среднесрочную перспективу инновационной продукции строительного комплекса гражданского назначения в соответствии с документами [1] — [24].

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Феде-

рации на период до 2020 года, Стратегии национальной безопасности России и поручениях Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России ключевой задачей строительного комплекса [1]–[3] является переход к интенсивному, инновационному, социально-ориентированному типу развития; поставлена задача использовать потенциал государственных закупок для модернизации экономики страны путем стимулирования разработки и производства инновационной продукции, включения в процесс строительства, архитектурно-строительного проектирования и инженерных изысканий инноваций на основе современных организационно-управленческих решений.

Введение требований инновационности в закупочную деятельность и включение новейших эффективных инновационных технологий и материалов в состав перечня, рекомендуемого для закупок федеральных и региональных органов власти и подведомственных им организаций приобретает в этой связи первостепенное значение.

Все ветви строительного комплекса (инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование и строительство) должны оптимизировать свою работу по разработке и ведению такого перечня (реестра, каталога).

В настоящее время вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44 — ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который кардинально изменил ситуацию в закупочной деятельности.

Законом предусмотрены существенные изменения правил осуществления государственных закупок. Изменения затронут как деятельность государственных и муниципальных заказчиков по организации и проведению закупок, так и деятельность участников государственных закупок. В Российской Федерации предстоит создать контрактную систему в сфере закупок, товаров, работ и услуг для обеспечения государственных

и муниципальных нужд, которая будет регулировать государственные закупки от этапа планирования и до этапа оценки их эффективности.

Необходимо воспользоваться уникальной возможностью включения в процесс контрактной системы инновационной продукции строительного комплекса, рекомендуемой для закупок.

Целью введения требований инновационности в закупочную деятельность является анализ, прогноз, оптимизация, экономическое обоснование и выбор достойных инновационных продуктов. Применение технологии форсайт приветствуется.

Особое значение приобретает определение инновационности продукции строительного комплекса.

Инновационность можно представить как совокупность:

- использования новых технологий и новой техники;
- внедрения продукции с новыми свойствами;
- внедрения новых строительных материалов на основе использования нового, в т.ч. вторичного сырья;
- изменения организации строительного производства и его материально-технического обеспечения.

Инновационность обладает следующими свойствами:

- научно-техническая новизна;
- производственная применимость;
- коммерческая реализуемость;
- удовлетворение рыночному спросу;
- экономический эффект.

Результатами внедрения инноваций является:

- сокращение доли ручного труда и улучшение условий труда;
- обеспечение непрерывного и стабильного строительного процесса, снижение непроизводственных затрат времени;
- снижение трудоемкости и материалоемкости на единицу продукции;
- повышение эффективности использования нового оборудования;
- диффузия инновации в других организациях.

Вопрос эффективности относится к понятию критериальности инноваций.

Критериальность подразумевает формирование комплексной системы оценок — критериев. Эффективность реализации инновационной продукции необходимо рассматривать с позиции определения точности достигнутого результата относительно цели.

Требования по инновационности в закупочную деятельность придадут им следующую концептуальность:

- системность;
- проектность;
- качественность;
- комплексность;
- интеграционность;
- маркетинговость;
- функциональность;
- динамичность;
- воспроизводственность;
- процессность;
- нормативность;
- количественность;
- административность;
- ситуационность.

Значительной спецификой закупок инновационной продукции строительного комплекса, рекомендуемой для закупок, обладает оценка предложений поставщиков такой продукции.

Рекомендуется установить особые требования к составу конкурсной комиссии, оценивающей заявки на выполнение инновационной продукции строительного комплекса, рекомендуемой для закупок. В этом случае в состав конкурсной комиссии должны включаться лица, компетентные в соответствующей области. Число таких лиц должно составлять не менее, чем пятьдесят процентов общего числа членов конкурсной комиссии.

Оценка инновационных конкурсных предложений проводится с использованием критериальной оценки эффективности инновационной продукции строительного комплекса, рекомендуемой для закупок. Исходя из значимости государственных закупок инновационной продукции, закупки такой продукции зачастую характеризуются значительными убытками от возможного неисполнения или ненадлежащего исполнения заклю-

чаемого государственного контракта. Важным трендом угроз в этом случае, является упущенная выгода для развития строительного комплекса. Наиболее частыми причинами ненадлежащего исполнения государственного контракта при разработке инновационной продукции является недостаточная квалификация и/или недобросовестность исполнителя работ, неадекватно оценивающего собственные возможности.

Оценка по критериям качества и квалификации, не всегда выражаемых количественными параметрами, возможна только экспертными методами, что вызывает необходимость проведения экспертизы. В связи с широким спектром закупаемой инновационной продукции для строительного комплекса возникает необходимость проведения независимой экспертной оценки на основе специальных знаний в области инноватики и соответствующего доступного и эффективного программного обеспечения с хорошим интерфейсом и преобразователями форм.

Субъективность независимой экспертной оценки оправдывается результатом выбора инновационной продукции строительного комплекса, рекомендуемой для закупок, снижением риска срыва исполнения контракта, страхуется квалификацией экспертов, должна быть открытой, прозрачной и публичной. В этом случае нивелируются возможные коррупционные риски, проводится широкое публичное обсуждение в профессиональном сообществе результатов экспертной оценки и транспорируется реальное влияние профессионального сообщества на результаты выбора.

В случаях закупки инновационной продукции строительного комплекса, не всегда адекватна оценка квалификации потенциального исполнителя контракта, но всегда актуальна и адекватна оценка квалификации и соответствия специфике заказа экспертов, оценивающих заявки на конкурс по закупке инновационной продукции. Необходимо законодательно установить правила экспертной оценки инновационной продукции строительного комплекса и

требования к экспертам, ее реализующих.

Основным риском закупок инновационной продукции строительного комплекса является своевременность выполнения государственного заказа. Существует ряд отраслей, где денежное выражение цены ошибок незначимо по сравнению с социально-политическими последствиями. Прежде всего — это национальная безопасность и оборона, крупномасштабные системы управления объектами энергетики, транспорта, связи. Современное инновационное оборудование и технологии в составе проектной документации для таких систем разрабатывается, изготавливается, монтируется и испытывается достаточно долго и поэтому его надо заказать за несколько лет до начала эксплуатации. В случае неисполнения контракта к моменту полной выработки ресурса заменяемого оборудования последствия могут носить негативный характер. В таких случаях технический заказчик вынужден подходить с особой тщательностью к подготовке и проведению размещения заказа. Возможным решением данной проблемы могут послужить «параллельные» заказы, когда по одному и тому же лоту возможно параллельно несколько разработок. Рекомендуются дополнением такого варианта закупки могут быть бонусы в виде дополнительной оплаты контракта наиболее перспективной в техническом плане инновационной продукции строительного комплекса на основе конкурентоспособной разработки с возможностью реализации более длительного контракта на сопровождение и внедрение разработки.

В перечень специфических особенностей закупки инновационной продукции строительного комплекса включены возможные риски:

- объективная неполнота технического задания;
- необходимость принятия альтернативных предложений;
- необходимость многоэтапных процедур уточнения задания с помощью поставщиков;
- необходимость параллельного хода инновационных разработок;

- необходимость превалирования в критериях оценки качественных критериев;

- избирательное, совокупное с качественными критериями, использование квалификационных критериев при оценке предложений поставщиков;

- необходимость публичной экспертной оценки;

- необходимость законодательного регулирования публичной экспертизы и квалификационных требований к экспертам.

Строительные риски инновационной деятельности рассмотрены в методических документах [19]–[22]. Перечень инновационных проектных рисков представлен в методических документах НОП [23]–[24].

Под технически сложной инновационной продукцией понимаются товары, работы, услуги, в отношении которой (или к технологическим и функциональным процессам производства, использования, эксплуатации которых) высоки издержки проверки качества поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг, высоки риски техногенных аварий, технологические или экономические риски, в том числе финансовые, временные потери или потери деловой репутации, от неисполнения или ненадлежащего исполнения заключаемого контракта со стороны контрагента заказчика, а также в случае, когда технический заказчик не имеет возможности составить подробные технические требования к закупаемой продукции строительного комплекса.

При размещении заказов на поставку технически сложной инновационной продукции строительного комплекса технический заказчик вправе самостоятельно устанавливать сроки, необходимые для выбора победителя конкурса.

При размещении заказов на поставку технически сложной инновационной продукции строительного комплекса технический заказчик вправе проводить одно- и двухэтапные конкурсы, а также открытые конкурсы с предквалификацией, конкурентные переговоры.

На первом этапе двухэтапного конкурса участники представляют перво-

начальные конкурсные заявки, содержащие технические предложения без указания цены, если иное не предусмотрено конкурсной документацией, а также документы, подтверждающие соответствие участников установленным требованиям. Конкурсная документация может предусматривать предоставление предварительных смет затрат (цен).

На первом этапе двухэтапного конкурса организатор конкурса вправе не требовать обеспечения конкурсной заявки. Документация о закупках технически сложной инновационной продукции строительного комплекса технический заказчик должна содержать, в том числе, особенности требований по описанию участниками закупки поставляемой технически сложной инновационной продукции строительного комплекса, которые являются предметом закупки, в том числе, к качеству, техническим и функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работ, услуг; требования к безопасности (в том числе, экологической и промышленной) товаров, работ, услуг; требования к размерам, упаковке, отгрузке товара, требования к результатам работ, при необходимости — требования об энергетической эффективности и инновационности товара, работы, услуги и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям технического заказчика.

Конкурсная комиссия оценивает соответствие участников требованиям конкурса, а также суть предложения на предмет формирования окончательного технического задания и конкурсной документации второго этапа. Конкурсная комиссия вправе проводить переговоры с любым участником по любому положению первоначальной конкурсной заявки. При необходимости переговоров технический заказчик рассылает участникам приглашения к переговорам. Если иное не указано в конкурсной документации, переговоры ведутся с каждым участником отдельно, результаты их оформляются протоколами с обязательным указанием круга обсуждавшихся вопросов. Протоколы подпи-

сываются полномочными представителями сторон.

Технический заказчик вправе исключить из дальнейших процедур конкурса (как до переговоров, так во время их или после) участников, не соответствующих требованиям конкурса. По результатам переговоров с участниками первого этапа технический заказчик должен подготовить окончательное техническое задание и конкурсную документацию второго этапа, а также вправе подготовить перечень участников, допущенных ко второму этапу. При составлении конкурсной документации на втором этапе могут быть исключены, изменены или дополнены первоначально установленные положения, включая функциональные, технические или качественные характеристики приобретаемых товаров, работ, услуг без изменения правовой природы предмета конкурса, а также первоначально установленные критерии для сопоставления и оценки конкурсных заявок. Исключения, изменения или дополнения конкурсной документации доводятся до сведения участников в составе приглашения представить конкурсные заявки на второй этап, к которому должна прилагаться конкурсная документация второго этапа.

В соответствии с конкурсной документацией первого и второго этапа конкурса технический заказчик вправе допустить к участию во втором этапе двухэтапного конкурса участников, которые по результатам первого этапа допущены конкурсной комиссией до участия во втором этапе конкурса и получили адресные приглашения. Технический заказчик вправе пригласить к участию во втором этапе двухэтапного конкурса неограниченное число участников, не участвующих в первом этапе, путем размещения соответствующего объявления о двухэтапном конкурсе, установив данное условие в конкурсной документации первого этапа.

На втором этапе технический заказчик предлагает участникам конкурса представить окончательные конкурсные заявки с указанием цены — итоговое технико-коммерческое предложение. Всем этим участникам соответствующее

адресное приглашение направляется одновременно. Участник, не желающий представлять конкурсную заявку на второй этап, вправе выйти из дальнейшего участия в конкурсе.

При проведении последнего этапа многоэтапного конкурса или одноэтапного конкурса на поставку технически сложной инновационной продукции проведение переторжки — процедуры изменения допущенными участниками к конкурсу цены, указанной в их заявке, без изменений иных условий заявки.

При размещении заказов на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (далее — НИР-НИОКР) для инновационной продукции строительного комплекса, технический заказчик вправе проводить открытые одно- и двухэтапные конкурсы, открытые конкурсы с предквалификацией, а также конкурентные переговоры.

Рекомендуется установить следующие требования к квалификации участника размещения заказа и к качеству предлагаемых таким участником НИР-НИОКР для инновационной продукции строительного комплекса:

— количество научно-публицистических и научных работ по отрасли промышленности (строительный комплекс: инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, строительство и реконструкция объектов капитального строительства) и технической науки (строительство и смежные науки: инженерная и компьютерная графика, машиностроение и машиноведение, мехатроника, роботы, сварка, обработка материалов, колесные и гусеничные машины, электротехника, светотехника, приборостроение, информатика, системный анализ, материаловедение, нанотехнологии, химические технологии, полимеры и композиты, геодезия, безопасность труда, электроника, инноватика), являющейся предметом конкурса, на участника размещения заказа, включенных в индекс научного цитирования авторов научных публикаций (далее — индекс научного цитирования);

— наличие у участников размещения заказа производственных мощно-

стей, технологического оборудования, опыта выполнения работ, оказания услуг, являющихся предметом заказа (выражаемого в количестве или стоимости выполненных контрактов за последние пять лет), финансовых и трудовых ресурсов, необходимых для выполнения работ, оказания услуг, являющихся предметом заказа;

— количество объектов интеллектуальной собственности (патенты на изобретения, полезные модели, товарные знаки, ноу-хау, промышленные образцы) участника размещения заказа, правами на которые обладает участник размещения заказа и которые относятся к отрасли науки, являющейся предметом контракта;

— количество научных работников высшей научной квалификации (докторов, кандидатов наук) участника размещения заказа, соответствующих предмету конкурса.

В целях проведения конкурсов для закупки инновационной продукции строительного комплекса проводится экспертная оценка заявок участников размещения заказа. Экспертная оценка осуществляется экспертами, входящими в состав экспертной группы, назначенной решением конкурсной комиссии по критерию «качество работ, услуг». При этом конкурсная комиссия использует сведения об итоговом среднем значении заявок на участие в конкурсе по рассматриваемому критерию, указанные в заключении экспертной группы. Заключение экспертной группы является частью протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе

При федеральном органе исполнительной власти, осуществляющим государственную градостроительную политику и нормативно-правовое обеспечение градостроительной деятельности и администрациях субъектов Российской Федерации создаются Экспертные советы повышения инновационности государственных закупок (далее — ЭС повышения инновационности), в состав которых рекомендуется войти представителям различных структурных подразделений органа исполнительной власти и администрации

субъекта Российской Федерации, представителям организаций, в интересах которых осуществляются закупки, заинтересованных институтов развития, представителям технологических платформ в сфере планируемых закупок; основных поставщиков, в том числе зарубежных (с возможностью введения процедур ежегодной ротации организаций, представленных в ЭС повышения инновационности, в целях недопущения лоббирования интересов отдельных поставщиков); институтов гражданского общества (Общественной палаты Российской Федерации, Общественных палат субъектов Российской Федерации, обществ защиты прав потребителей, объединений предпринимателей, включая отраслевые бизнес-ассоциации, иных некоммерческих организаций, научного и экспертного сообщества, в т.ч. представителей Национальных объединений саморегулируемых организаций строительного комплекса (НОИЗ, НОП и НОСТРОЙ) и членов комитетов таких национальных объединений по профилю работы.

Настоящий ЭС повышения инновационности, как независимый институт профессиональных экспертов будет определять «качественные» критерии и степень инновационности приобретаемых в рамках государственного заказа товаров и услуг в строительной отрасли. Именно с участием профессиональных экспертов должны определяться текущие и перспективные потребности, возможность их удовлетворения через закупку (разработку) инновационной продукции.

Состав и порядок работы ЭС повышения инновационности определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области градостроительной деятельности.

ЭС повышения инновационности осуществляет оперативное и методическое руководство процессами закупок инновационной продукции строительного комплекса в органе исполнительной власти:

— проводит оценку инновационных технологий и продукции, их экономической эффективности, перспектив появления в ближайшем будущем новой продукции и технологий на основе формайта;

— формирует предложения по перечню рекомендуемых требований к качественным характеристикам инновационной продукции для использования в строительном комплексе при подготовке конкурсной государственных закупок;

— формирует предложения по перечню рекомендуемой для государственных закупок на среднесрочную перспективу инновационной продукции гражданского назначения;

— формирует предложения по повышению эффективности государственных закупок, в том числе по определению государственных нужд, уточнению номенклатуры и технических требований в области государственных закупок в строительном комплексе;

— отвечает за контакты с заинтересованными органами исполнительной власти при проведении конкурсных процедур;

— анализирует ход реализации конкурсных процедур;

— формирует итоговый отчет по результатам конкурсного отбора инновационной продукции строительного комплекса;

— рассматривает подготовленные экспертным советом материалы, одобряет их и выносит на рассмотрение руководителю органа исполнительной власти для утверждения;

— осуществляет анализ текущей ситуации в области закупок федерального (регионального) органа исполнительной власти;

— формирует предложения по перечню рекомендуемой к закупкам инновационной продукции строительного комплекса, включающему, в том числе, рекомендации по используемым технологиям;

— формирует предложения по повышению эффективности закупок, в том числе в части более четкого определения государственных нужд в данной

сфере, уточнения номенклатуры и технических требований к закупаемой инновационной продукции строительного комплекса;

— осуществляет техническое регулирование в сфере инновационной деятельности на основе реализации НИР-НИОКР, связанных с разработкой значительного числа методической документации, регламентирующей применение прогрессивных строительных

технологий и материалов.

— формирует предложения по механизмам организации торгов, в том числе разработку и реализацию подзаконных актов в развитии Федерального закона от 5 апреля 2013 г. №44 — ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Список литературы

1. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

2. Протокол заседания президиума Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 11 октября 2010 г. № 5. Методические рекомендации по реализации пилотных проектов введения требований к инновационности в закупочную деятельность федеральных и региональных органов власти и подведомственных им предприятий и организаций и формированию перечней рекомендуемой для закупок на среднесрочную перспективу инновационной продукции гражданского назначения, — М. Минэкономразвития, 2010.

3. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция) // Утверждены Министерством экономики РФ, Министерством финансов РФ, Государственным комитетом РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике № ВК 477 от 21.06.1999 г. — М.: Экономика, 2000.

4. Директива Европейского парламента и Совета ЕС 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 г. О комплексном предупреждении и контроле загрязнений (Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control).

5. Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2008/1/ЕС от 15 января 2008 г. О комплексном предупреждении и контроле загрязнений (Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control).

6. Отчеты Проекта ЕС. Гармонизация экологических

под общ. ред. Н.П. Четверика, НОСТРОЙ, 2013, — 49 с.

21. Методические рекомендации по рассмотрению инновационных продуктов в строительстве, — М.; кол. авт. под общ. ред. Н.П. Четверика, НОСТРОЙ, 2013, — 22 с.

22. Методические рекомендации по определению размера платы за оказание экспертных услуг, — М.; кол. авт. под общ. ред. Н.П. Четверика, НОСТРОЙ, 2013, — 18 с.

23. Методические рекомендации по оценке эффективности инноваций в составе проектной документации, — М: кол. авт. под общ. ред. Н.П. Четверика, НОП, 2014, — 64 с.

24. Методическое пособие по оценке эффективности инноваций в составе проектной документации, — М: кол. авт. под общ. ред. Н.П. Четверика, НОП, 2014, — 84 с.

Электронные ресурсы

1. Портал НОСТРОЙ (<http://www.nostroy.ru/>).
2. Портал НОП (<http://www.nop.ru/>).
3. Портал издательства «СТРОЙИЗДАТ» (<http://panor.ru/publishers/detail.php?ID=1941>).
4. Портал «Наука и безопасность» (<http://www.pamag.ru/>).
5. «Наука и безопасность», электронное периодическое издание, Магнитогорск (<http://www.art-atis.com/>).
6. Портал «Наука РФ» (<http://www.nauka-rf.com/>).
7. Журнал «Мониторинг. Наука и безопасность» (<http://www.e.np-monitoring.ru/>).