

Научная статья

УДК: 336.5

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-129-156

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ ИННОВАЦИЙ В РОССИИ

**Кашин Дмитрий Викторович¹,
Вилкова Мария Николаевна²,
Заорохина Анна Павловна³,
Петрова Полина Алексеевна⁴,
Подгоренко Юлия Павловна⁵,
Тиллашайхов Дилмурод Рустам угли⁶**

^{1, 2, 3, 4, 5, 6} Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
Российская Федерация, 614017, г. Пермь, ул. Студенческая, 38.

¹ Кандидат экономических наук, доцент департамента экономики и финансов;
dvkashin@hse.ru; ORCID: 0000-0003-0705-520X

² Студент магистратуры; mnvilkova@edu.hse.ru

³ Студент магистратуры; apzavorokhina@edu.hse.ru

⁴ Студент магистратуры; papetrova@hse.ru

⁵ Студент бакалавриата; yurpodgorenko@edu.hse.ru

⁶ Студент магистратуры; dtillashaikhov@hse.ru

Аннотация. В статье анализируются открытые данные по государственным закупкам готовой инновационной продукции и закупкам научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (далее – НИОКР). Принцип стимулирования инноваций закреплен в законодательстве, регулирующем государственные закупки. Однако сложность проверки продукции на предмет инновационности, различия в критериях отнесения продукции к инновационной, а также специфика понятийно-категориального аппарата в данной сфере указывает на особенности реализации принципа стимулирования инноваций как заказчиками, подпадающими под регулирование Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (далее – 44-ФЗ), так и заказчиками, размещающими закупки по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ (далее – 223-ФЗ). Данное исследование эмпирически отвечает на следующие вопросы: (1) какую закупаемую продукцию, существующую на рынке, заказчики относят к инновационной; (2) какие характеристики и особенности присущи закупкам инноваций в России и (3) какие

виды и категории заказчиков проводят такие закупки. Выявлено, что частота проведения закупок инноваций различается в зависимости от закона, в соответствии с которым организация проводит закупку, и организационно-правовой формы заказчика. На частоте размещения закупок инноваций также сказывается способ определения поставщика, цена продукции и предмет закупки. Результаты исследования показывают неоднородность в размещении российскими заказчиками закупок инноваций и связывают эту неоднородность с различиями в регулирующем воздействии закупочного законодательства.

Ключевые слова: государственные закупки, инновационная продукция, закупки НИОКР, государственные приоритеты в закупках.

Для цитирования: Кашин Д.В., Вилкова М.Н., Заворохина А.П., Петрова П.А., Подгоренко Ю.П., Тиллашайхов Д.Р. Государственные закупки инноваций в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 129–156. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-129-156.

Original article

PUBLIC PROCUREMENT OF INNOVATIONS IN RUSSIA

**Dmitriy V. Kashin¹, Maria N. Vilкова²,
Anna P. Zavorokhina³, Polina A. Petrova⁴,
Yulia P. Podgorenko⁵, Dilmurod R. Tillashaikhov⁶**

^{1, 2, 3, 4, 5, 6} HSE University; 38 Studencheskaya Str., 614017 Perm, Russia.

¹ PhD, Associate Professor; dvkashin@hse.ru; ORCID: 0000-0003-0705-520X

² Master's student; mnvilkova@edu.hse.ru

³ Master's student; apzavorokhina@edu.hse.ru

⁴ Master's student; papetrova@hse.ru

⁵ Undergraduate student; yuppodgorenko@edu.hse.ru

⁶ Master's student; dtillashaikhov@hse.ru

Abstract: The research focuses on the analysis of open data on public procurement of innovative products and on procurement of research and development services (R&D). The principle of stimulating innovations is enshrined in the legislation governing public procurement. However, the complexity of testing products for innovation criteria, the differences in classifying products as innovative and the specifics of conceptual and categorical framework in this sphere indicate the peculiarities of the implementation of the principle of stimulating innovation by contracting authorities regulated by 44-FL and by 223-FL. This research empirically answers the following questions: What procured products in the market are considered innovative by contracting authorities? What characteristics and peculiarities are specific to innovative public procurement in Russia?

What types and categories of contracting authorities perform such procurement? We reveal that the procurement of innovations is related to the law under which the organization conducts purchases, as well as to the organizational and legal form of the contracting authority. The procurement of innovations is also influenced by the method of determining the supplier, the price of the product and the subject of the purchase. The results of the study show heterogeneity in the procurement of innovations by Russian contracting authorities and link this heterogeneity with the differences in the procurement legislation.

Keywords: public procurement, innovative products, R&D procurement, priorities of the Government.

For citation: Kashin, D.V., Vilkova, M.N., Zavorokhina, A.P., Petrova, P.A., Podgorenko, Yu.P. and Tillashaikhov, D.R. (2024) 'Public procurement of innovations in Russia', *Public Administration Issues*, 2, pp. 129–156. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-129-156.

JEL Classification: H5.

Введение

В России государственные, муниципальные и государственно-корпоративные закупки (далее – государственные закупки¹) составляют значительную часть расходов государственного бюджета – сумма цен контрактов, заключенных по всей России в 2023 г., превысила 19,3 трлн руб. в текущих ценах². Государство, являясь крупнейшим заказчиком продукции многих отраслей, превращает государственный спрос в действенный инструмент регулирования экономики, проводит структурную экономическую политику через размещение заказов (Шадрина и др., 2021), поддерживая дотационные отрасли. Помимо своей основной задачи, связанной с удовлетворением нужд и потребностей государства через эффективное распределение бюджетных средств, система государственных закупок может помочь в достижении стратегических целей государства, решить приоритетные задачи национального уровня (Shadrina et al., 2022).

Одной из таких приоритетных государственных задач является стимулирование инновационной активности экономических агентов, а также развитие инновационного потенциала страны (см. об этом: Цыганкова, 2018). В современных условиях четвертой промышленной революции, происходящего активного развития высокотехнологичных отраслей, когда основ-

¹ В исследовании термин «государственные закупки» включает в себя государственные и муниципальные закупки, подпадающие под действие Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ), а также государственно-корпоративные закупки, регулируемые Федеральным законом Российской Федерации от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – 223-ФЗ).

² Единая информационная система в сфере закупок Российской Федерации. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 20.03.2024).

ная часть добавленной стоимости смещается с этапа производства на этап разработки продукта, приоритет стимулирования и поддержки инноваций на государственном уровне в России усиливается также в связи с нарастающим санкционным кризисом и структурной перестройкой экономики, необходимостью активизации процессов импортозамещения и разработки российских высокотехнологичных производств³. Здесь государственные закупки могут стать действенным инструментом в реализации приоритета стимулирования инноваций, поддерживая инновационную активность через создание спроса на инновационную продукцию (см., например, Виноградов и др. (2022) в части анализа реализации приоритетов государства в закупках). Целесообразно оценить потенциал действующих законодательных механизмов стимулирования инноваций в государственных закупках и оценить влияние этих механизмов на частоту проведения закупок инноваций российскими заказчиками.

Институциональное регулирование инноваций в России, в частности, закупок готовой инновационной продукции и закупок стратегических инноваций, имеет свои особенности. К примеру, в законодательстве о государственных закупках, а именно в 44-ФЗ⁴, который регламентирует закупки государственных и муниципальных органов власти, бюджетных учреждений, государственных и муниципальных казенных учреждений, унитарных предприятий, установлен принцип инновационной активности, однако детальных механизмов по реализации этого принципа в самом законе и в иных связанных нормативно-правовых актах не предусмотрено. В Федеральном законе № 223-ФЗ⁵, регулирующем закупочную деятельность автономных учреждений, государственных корпораций, публично-правовых компаний, хозяйственных обществ с долей государственного участия, установлена обязанность для заказчиков формировать и размещать планы закупок инновационной, высокотехнологичной продукции на период от пяти до семи лет. За неразмещение плана закупок инновационной продукции для заказчиков предусмотрен административный штраф. С учетом требований каждого из означенных законов в части регламентации принципа стимулирования инноваций, а также учитывая разное целеполагание организаций, подпадающих под каждый из упомянутых законов, возникают вопросы: какие видыкупающих организаций чаще, а какие реже проводят закупки инноваций и какие характеристики и особенности присущи закупкам инноваций в России? Данное исследование

³ См., например, Указ Президента Российской Федерации от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», где установлены приоритеты и перспективы научно-технологического развития России до 2030 г. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202402280003> (дата обращения: 20.03.2024).

⁴ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 14.02.2024) (с изм. и доп., вступившими в силу 8 марта 2024 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 20.03.2024).

⁵ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 04.08.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 20.03.2024).

дование отвечает на поставленные вопросы эмпирически. Авторы также ставят цель оценить объем и масштаб закупок готовой инновационной продукции и закупок стратегических инноваций в России.

В работе анализируются данные по государственным и государственно-корпоративным закупкам готовой инновационной продукции и закупкам стратегических инноваций (закупкам НИОКР) в России за период с 2018 по 2023 гг. Данные включают информацию о закупках продукции, которая уже присутствует на рынке – 128 522 извещения о закупках, а также информацию обо всех закупках НИОКР (ОКПД 72) за шесть лет (47 012 извещений)⁶. Маркировка закупок как инновационных проводилась с использованием региональных реестров инновационной продукции посредством машинного и ручного поиска по предметам закупок в закупочной документации. Дополнительно в исследовании собраны и проанализированы данные о закупках инновационной продукции из планов закупок заказчиков, попадающих в список, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 N 475-р «О Перечне конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов МСП».

В настоящей статье на основе статистического анализа данных показаны различия в эффективности закупок инноваций среди разных категорий российских заказчиков. Из факторов, сказывающихся на эффективности закупок инновационной продукции, можно выделить институциональные факторы (закон, под который подпадает заказчик, уровень власти, форма собственности и др.). Показано, что заказчики, подпадающие под 223-ФЗ, чаще проводят закупки инновационной продукции, в сравнении с заказчиками, чья закупочная деятельность регулируется 44-ФЗ. Дополнительно в работе показано, что инновационная продукция чаще закупается в форме электронных аукционов. Существуют различия по отраслям закупаемой продукции, а именно: закупки в сфере медицины в большей степени свидетельствуют о приоритете инновационного развития, чем в других отраслях. Также отмечено, что закупки инновационной продукции в среднем дороже, чем «стандартные» закупочные процедуры. Полученные результаты согласуются с выводами более ранних исследований (Кашин, 2021; Shadrina et al., 2022) и подтверждают гипотезу, что организации с разной частотой реализуют государственные приоритеты в закупках в зависимости от институциональных факторов.

Теоретические основы и гипотезы исследования

Приоритет стимулирования инноваций закреплен в «Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Стратегия). В Стратегии указывается, что высокий темп развития науки, создание наукоемких технологий, стимулирование инновационной

⁶ См.: Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС). URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>

активности российского бизнеса являются ключевыми факторами конкурентоспособности национальной экономики и национальных стратегий безопасности. Среди конкретных задач в Стратегии значится переход к экологически чистой энергетике, развитие высокотехнологичной медицины, повышение уровня связанности территорий Российской Федерации и другие задачи. Актуальность развития высокотехнологичных отраслей и необходимость достижения технологического суверенитета по целому ряду направлений отметил Президент Российской Федерации в Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации в феврале 2024 г.⁷ На основе Стратегии органам государственной власти поручено разработать законы и подзаконные акты для обеспечения поставленных задач в сфере науки и инноваций. Предпринимаемые действия подчеркивают значимость реализации государственного приоритета стимулирования инноваций, в том числе через систему госзакупок.

Критерии для инновационной и высокотехнологичной продукции утверждаются федеральными органами исполнительной власти в соответствии с каждым конкретным направлением и учитывают требования, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2019 N 773⁸. Анализ нормативно-правовых актов показал, что критерии отнесения продукции к инновационной различаются от ведомства к ведомству, что потенциально создает сложности для заказчиков инновационной продукции в части формулировки критериев в документации. Например, в рамках Приказа Минпромторга России от 17.02.2020 N 521⁹ инновационная продукция должна соответствовать таким критериям, как: новизна, наличие сложных технологий, экономическая эффективность применения. Подобные критерии инновационной продукции установлены также Министерством обороны Российской Федерации и Министерством энергетики Российской Федерации (Приказ от 31.01.2020 N 35¹⁰ и Приказ от 11.03.2020 N 175¹¹), а также другими ведомствами¹². Согласно

⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73585> (дата обращения: 20.03.2024).

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2019 г. N 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции» (дата обращения: 01.04.2024).

⁹ Приказ Минпромторга России от 17.02.2020 N 521 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» (дата обращения: 01.04.2024).

¹⁰ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 31 января 2020 г. N 35 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции» (дата обращения: 20.03.2024).

¹¹ Приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 11 марта 2020 г. N 175 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции» (дата обращения: 20.03.2024).

¹² Инновационная продукция: ее особенности и правила закупки. URL: <https://school.kontur.ru/publications/415> (дата обращения: 20.03.2024).

Постановлению Правительства Российской Федерации N 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции» критерии инновационности должны учитывать экономическую эффективность применения продукции и прогнозируемое снижение затрат. То есть, чтобы считаться инновационной, продукция должна либо иметь стоимость ниже, чем ранее закупаемая заказчиком, либо обеспечить снижение затрат на достижение целевого эффекта, требуемого заказчику. Данное Постановление также устанавливает, что продукция считается инновационной, если она принципиально новая или ее потребительские свойства улучшены по сравнению с имеющимися аналогами. Более того, критерии отнесения продукции к инновационной отличаются от критериев отнесения продукции к высокотехнологичной. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15.06.2019 N 773 высокотехнологичной можно считать продукцию, если она произведена с использованием технологий, соответствующих приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники, или если она произведена организациями высокотехнологичных и наукоемких отраслей или высококвалифицированным персоналом¹³. Таким образом, анализ нормативно-правовых актов показал, что в них отсутствует единое определение термина «инновационная продукция», а также то, что используемый в законодательстве термин «инновационность» относится в большей степени к характеристикам продукта, тогда как термин «высокотехнологичность» – к процессу его создания.

Инновационные товары, работы, технологии и услуги, рекомендованные к использованию в России, представлены в региональных реестрах инновационной продукции¹⁴. Формирование таких реестров способствует как увеличению спроса со стороны заказчиков в конкретном регионе на такую продукцию, так и росту деловой и инновационной активности в регионе со стороны малого, среднего и крупного бизнеса. На взгляд авторов настоящей статьи, основная задача реестров инновационной продукции – информирование потенциальных заказчиков о ее наличии на рынке. Все перечни инновационной продукции разрабатываются на основе публичности и открытости для широкого круга лиц. Для того чтобы продукция была включена в такой реестр, она должна обладать соответствующими характеристиками, например, уникальностью и новизной, что будет подтверждаться соответствующими нормативно-техническими документами. Далее в работе будет показано, насколько заказчики руководствуются данными реестрами при закупках инноваций.

В законодательстве о закупках также предусмотрены механизмы стимулирования инноваций, однако эти механизмы существенно различают-

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2019 N 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции».

¹⁴ В рамках поручения Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России предпринималась попытка создать федеральный реестр инновационной продукции, однако на данный момент реестр не функционирует и не используется. URL: <http://innoprod.startbase.ru/> (дата обращения: 03.04.2024).

ся в зависимости от закона, под который подпадает закупочная деятельность заказчика. Заказчики по 44-ФЗ при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции (ст. 10, 44-ФЗ). Планы закупки инновационной продукции подлежат обязательному мониторингу и оценке соответствия требованиям законодательства¹⁵.

В свою очередь, заказчики, работающие по 223-ФЗ, должны самостоятельно сформировать и утвердить перечень инновационной продукции и положение о порядке и правилах закупок такой продукции. Законодательство предусматривает штрафы за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц¹⁶. Государством установлен перечень юридических лиц, которые обязаны осуществлять закупку инноваций¹⁷. Он содержит перечень организаций разных отраслей, среди них – транспортные корпорации (ОАО «РЖД», ПАО «Аэрофлот»), компании нефтяной и газовой промышленности (ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть») и др. Такие заказчики вправе самостоятельно устанавливать дополнительные критерии отнесения продукции к инновационной. Например, ОАО «РЖД» в своей деятельности самостоятельно определяет критерии отнесения предметов закупки к инновационной и (или) высокотехнологичной продукции¹⁸. Различия в понятийно-категориальном аппарате, а также в особенностях регулирования закупок инноваций в России формируют обширную область для дискуссий и исследований, однако на сегодняшний день этой теме посвящено немного работ.

В одной из недавних публикаций по теме (Вольчик, Цыганков, 2022) показано, что инновационная система госзакупок должна выстраиваться при взаимодействии трех институтов: государства, академической сферы и бизнеса. В упомянутом исследовании авторы проводили экспертные глубинные интервью представителей академической сферы, которые связаны с инновациями. Выявлено, что широкому распространению инноваций препятствует недостаточное развитие механизмов взаимодействия науки

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2015 N 1169 «О порядке проведения мониторинга соответствия планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, изменений, внесенных в такие планы, оценки соответствия проектов таких планов, проектов изменений, вносимых в такие планы, требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке, порядке и сроках приостановки реализации указанных планов по результатам таких оценки и мониторинга».

¹⁶ Ст. 7.30 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024).

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 N 475-р «О Перечне конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства».

¹⁸ Перечень товаров, работ, услуг, удовлетворяющих критериям отнесения предметов закупки к инновационной и (или) высокотехнологичной продукции (утв. распоряжением ОАО «РЖД» от 30.06.2022 N 1715/п. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_426406/9edee9b431b1f9614579b9a00584c10dbeae6f9a/ (дата обращения: 01.04.2024).

и бизнеса. В другом исследовании авторы для оценки развития инновационной системы используют качественные методы, а именно подход нарративной экономики – анализ мнений представителей государства и бизнеса относительно инновационной деятельности российских организаций (Цыганков и др., 2024).

Ю. В. Развадовская и А. В. Ханина проанализировали, как осуществлялись государственные закупки НИОКР за период с 2012 по 2018 гг., в частности закупки стратегических инноваций по способам определения поставщика. Они также изучили динамику закупок инновационных товаров, таких как вычислительные машины и телевизионные аппараты. В результате авторами выявлено, что большинство закупок НИОКР проводилось в форме электронного аукциона, что свидетельствует о конкурентном характере проводимых конкурсов на НИОКР (Развадовская, Ханина, 2018, с. 59). При этом рост числа закупок НИОКР за рассматриваемый период увеличился в 10 раз.

Ряд исследователей изучал потенциал государственных закупок для стимулирования инновационной активности бизнеса (Lember et al., 2014, с. 23; Chiappinelli et al., 2023, с. 45; Aschhoff, Sofka, 2009). В статье К. С. Курнухина с соавторами (2020) рассматриваются факторы, оказывающие негативное влияние на инновационный потенциал государственных закупок: детальные требования законодательства, ограничивающие возможности заказчика при составлении технических спецификаций, распространенное использование методов закупок и методов оценки заявок, которые не позволяют создавать условия для продукции с инновационными функциями, отсутствие информации о долгосрочных потребностях государственных заказчиков в инновационных продуктах, квалификация и информированность государственных заказчиков в вопросах инновационных закупок.

Многие исследователи сходятся во мнении, что государственные закупки инноваций могут сделать частный сектор, в особенности малый бизнес, более конкурентоспособным и успешным в сравнении с крупными компаниями (см., например: Edquist, Hommen, 2000; Edquist, Zabala-Iturriagoitia, 2012; Edler, Georghiou, 2007).

Авторы настоящей статьи фокусируются на факторах, способных объяснить различия в реализации приоритета стимулирования инноваций разными категориями российских заказчиков. В целом среди факторов, связанных с частотой проведения закупок, в литературе рассматриваются следующие: вид закупаемой продукции (Denes, 1997; Edler, Yeow, 2016), число фирм по отраслям и уровню производства (Rolfstam, 2009; Rolfstam et al., 2011; Athey, Levin, 2011), а также тип процедуры закупок (Nakabayashi, 2013). Часть описываемых факторов используется в качестве ключевых переменных для анализа в следующих разделах статьи. Представленные наблюдения позволили сформулировать следующие гипотезы исследования:

- организации, регулируемые 223-ФЗ, с большей частотой будут размещать закупки готовой инновационной продукции и закупки НИОКР, чем организации, регулируемые 44-ФЗ;

- экономия и конкуренция в закупках готовой инновационной продукции и в закупках НИОКР выше у организаций, регулируемых 44-ФЗ, в сравнении с организациями, регулируемыми 223-ФЗ;
- закупки готовой инновационной продукции и закупки НИОКР чаще размещаются в форме конкурсов и аукционов (в сравнении с другими способами определения поставщиков);
- региональные и федеральные заказчики чаще муниципальных размещают закупки как готовой инновационной продукции, так и НИОКР;
- акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью чаще размещают закупки НИОКР по сравнению с другими заказчиками, также подпадающими под регулирование 223-ФЗ, в то время как закупки готовой инновационной продукции эта категория заказчиков размещает реже.

Данные и методология исследования

Исследование основано на данных, полученных путем машинного и ручного поиска по документации государственных закупок. Сбор данных осуществлялся через Единую информационную систему в сфере закупок (ЕИС). Выборка закупочных процедур сформирована за шесть лет (2018–2023 гг.), в ней учтен допандемийный период, а также влияние пандемии COVID-19 на государственные закупки и экзогенные шоки экономики в последние годы. Обязательным условием был сбор данных по закупкам, регулировавшимся двумя законами – 44-ФЗ и 223-ФЗ. Согласно положениям Постановления Правительства Российской Федерации от 06.02.2022 N 301, сведения о закупках заказчиков, находящихся под санкциями иностранных государств, или заказчиков, чьи контролирующие лица находятся под санкциями, не размещаются в ЕИС. Оценка динамики изменения анализируемых в исследовании показателей, характеризующих результаты закупок заказчиков, работающих в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 N 223-ФЗ, на сегодняшний день проведена с учетом изменений информационного обеспечения таких закупок.

На первом этапе исследования проводился сбор данных по закупкам готовой инновационной продукции, присутствующей на рынке – осуществлен поиск по реестрам такой продукции по всем субъектам Российской Федерации. Результаты показали, что только 23 региона публикуют¹⁹ реестры инновационной продукции. К примеру, это такие субъекты Российской Федерации, как Новосибирская, Амурская области, Республика Татарстан, г. Москва и другие. В реестрах часто отражаются уникальные характеристики продуктов или задачи, которые продукт решает, а также то, какие ожидаются эф-

¹⁹ Реестры и перечни инновационной продукции публикуются в открытых интернет-источниках или на сайтах департаментов предпринимательства и инновационного развития при администрациях субъектов Российской Федерации. Например, реестр инновационной продукции г. Москвы опубликован на сайте Департамента предпринимательства и инновационного развития: URL: <https://www.mos.ru/dpir/documents/perechen-innovatcionnoi-vysokotekhnologichnoi-produktcii-i-tekhnologii/> (дата обращения: 02.04.2024).

фекты от применения инновационной продукции. Отличительной особенностью перечня инновационной продукции г. Москвы (более 1 000 позиций) является отсутствие информации о конкретных торговых марках и производителях продукции. В данном реестре представлена преимущественно медицинская инновационная и высокотехнологичная продукция, а также продукция из других отраслей: энергетики, промышленности, сферы информационных технологий. Воронежская, Липецкая области и ряд других субъектов Российской Федерации публикуют перечень не инновационных продуктов, а инновационных проектов или инновационных площадок, где создается инновационная продукция²⁰. К примеру, в Калужской области существует единый список инновационных проектов, которые были разработаны малыми и средними предприятиями. Таким образом, можно сделать вывод, что представленные перечни и реестры инновационной продукции отличаются в зависимости от региона к региону по ряду признаков: по содержанию, по тому, кто публикует данный перечень (государственные органы, научное сообщество или представители бизнеса), по месту публикации, по наличию производителя в списке, по количеству позиций. Тем не менее публикация таких региональных реестров – сигнал для заказчиков о том, что инновационная продукция присутствует на рынке и что ее можно закупать.

На следующем этапе исследования, используя сервис «Закупки 360», авторы сформировали выборку государственных закупок на основе позиций из реестров готовой инновационной продукции и проверили, размещались ли закупки такой продукции заказчиками в период с 2018 по 2023 гг. Выгрузка закупок инновационной продукции осуществлялась вручную по каждой позиции из реестра г. Москвы – самого большого по числу позиций перечня инновационной продукции в Российской Федерации.

Далее был проведен анализ позиций планов закупок заказчиков, которых законодательство обязывает закупать инновационную продукцию. Это сделано с целью проверить, какую продукцию сами заказчики относят к инновационной и как их решения соотносятся с реестрами, утвержденными на региональном уровне.

В Распоряжении Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 N 475-р числятся 90 юридических лиц, которые обязаны публиковать планы закупок инновационной продукции на период от пяти до семи лет. Таблица с анализом планов закупок, примерами инновационной продукции, присутствующей в этих планах по отраслям, приведена в Приложении А. Здесь наблюдается периодичность закупок схожей инновационной продукции разными категориями заказчиков. Отметим, что не все организации, попадающие в список, установленный Распоряжением Правительства Российской Федерации, публикуют планы инновационных закупок. Это свидетельствует о гетерогенности принимаемых решений заказчиками – некоторые организации, сопоставляя риски, связанные с закупками инновационной продукции, с рисками штрафных санкций за непубликацию плана закупок,

²⁰ К примеру, в Республике Адыгея на официальном сайте исполнительных органов государственной власти представлена Единая информационная база данных инновационных проектов.

выбирают последнее, в то время как отдельные заказчики постоянно публикуют планы закупок и закупают инновации.

Третий этап исследования – анализ динамики закупок НИОКР в России для сравнения этих закупок с особенностями закупок готовой инновационной продукции. По данным Росстата, на науку, инновации и технологии в Российской Федерации приходится большая доля расходов федерального бюджета (более 2,5% – это 632 млрд руб. в ценах 2022 г.)²¹. Сегодня Россия занимает 10 место среди стран мира по расходам на исследования и разработки. В общие затраты на НИОКР со стороны государства входят и государственные закупки. Авторы настоящей статьи изучили, как проводятся такие закупки по 44-ФЗ и по 223-ФЗ и какими характеристиками они обладают. Далее результаты представлены по каждому из означенных ранее этапов исследования.

Результаты исследования

За анализируемый период 2018–2023 гг. в Российской Федерации заказчики разместили 99 842 закупки готовой инновационной продукции по 44-ФЗ и 28 742 таких закупки по 223-ФЗ с предметом закупок из реестра инновационной продукции г. Москвы. В 2023 г. существенно выросло количество закупок готовой инновационной продукции по 44-ФЗ по сравнению с 2022 г., что может быть связано с ускорением темпов импортозамещения и, как следствие, более частым отражением приоритета стимулирования инноваций в деятельности государственных заказчиков.

Таблица 1

Закупки готовой инновационной продукции в динамике (2018–2023 гг.)

Показатель		Год					
		2018	2019	2020	2021	2022	2023
44-ФЗ	Количество закупок, ед.	4 206	6 015	8 685	18 708	22 571	32 656
	Объем закупок, млн руб.	209 569	283 297	397 513	223 324	217 526	210 250
223-ФЗ	Количество закупок, ед.	1 826	4 180	12 606	11 175	4 497	1 414
	Объем закупок, млн руб.	60 763	86 938	104 461	179 239	346 371	384 963

Примечание: Идентификатор закупок готовой инновационной продукции сформирован на основе реестра инновационной продукции г. Москвы.

Источники: Рассчитано авторами по данным из Единой информационной системы в сфере закупок (– и далее, если не указано иное).

²¹ Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/science> (дата обращения: 13.05.2024).

Также были проанализированы закупки готовой инновационной продукции по способу определения поставщика. Самый популярный у заказчиков способ определения поставщика в таких закупках по 223-ФЗ – запрос котировок (17 637 закупок). По 44-ФЗ больше всего закупок готовой инновационной продукции размещалось в форме электронного аукциона. По стоимостному объему по 223-ФЗ больше закупок было в форме запроса котировок, а по 44-ФЗ – в форме конкурсов и аукционов.

По всей выборке закупок готовой инновационной продукции зафиксировано только 20 случаев подачи жалоб в ФАС. Это свидетельствует о том, что на закупки инновационной продукции жалобы поступают не чаще, чем на закупки стандартной продукции.

Что касается структуры победителей в таких закупках: за шесть лет победители из числа МСП встречались в 15 208 процедурах закупок готовой инновационной продукции. К 2023 г. стоимостной объем закупок у МСП уменьшился до 1% от общего объема закупок готовой инновационной продукции в выборке.

Заказчики с наибольшими объемами по размещаемым закупкам готовой инновационной продукции следующие: Государственное предприятие Нижегородской области «Нижегородская областная фармация», ГП НО «НОФ» и АО «Научно-исследовательский и проектный Институт гражданского строительства, благоустройства и городского дизайна «Моспроект-3» (эти заказчики подпадают под регулирование 223-ФЗ). Департамент города Москвы по конкурентной политике, ФКУ «ФЦПИЛО» Министерства здравоохранения Российской Федерации и Комитет по государственному заказу Санкт-Петербурга – самые крупные заказчики по стоимостному объему размещенных закупок готовой инновационной продукции по 44-ФЗ.

Далее авторы статьи проанализировали и распределили закупки инновационной продукции по предметам закупок, сформированным из технической документации.

Таблица 2

Предмет закупок готовой инновационной продукции

Предмет закупки	Количество закупок, ед.	Объем закупок, млн руб.
Лекарственные препараты	123 730	2 095 260
Медицинские инструменты и оборудование, учебное оборудование	4678	127 083
Компьютеры, электронные и оптические изделия	117	171
Робототехника	37	122
Программное обеспечение	20	69

В выборке закупок готовой инновационной продукции преобладают закупки лекарственных препаратов для различных нужд (123 730 закупок), в особенности для лечения редких аутоиммунных, генетических и раковых заболеваний.

На втором месте по числу извещений находятся закупки медицинского и учебного оборудования (4 678 закупок), например, экзоскелеты, предназначенные для реабилитации пациентов после травм, а также протезы и другое оборудование различного профиля. В данную категорию закупок также вошло медицинское оборудование для учебных классов профильного образования.

Небольшое число закупок (117) – это закупки технологического оборудования, компьютеров и другой техники для «Кванториумов» (например, 3D-принтеры). Также в выборке присутствуют единичные закупки инновационного противопожарного инвентаря. Инновационная продукция из реестра г. Москвы закупалась практически всеми регионами России, в выборке присутствуют также закупки лекарственных препаратов в Республике Казахстан (г. Байконур).

Таблица 3

**Индикаторы эффективности закупок
готовой инновационной продукции (44-ФЗ и 223-ФЗ)²²**

Год Показатель	Среднее кол-во поданных заявок, ед.	Среднее кол-во допущенных участников, ед.	Средняя экономия, % от НМЦК*
2018	2,76	1,65	18,12
2019	2,02	1,32	14,74
2020	2,39	1,35	14,79
2021	2,07	1,46	9,81
2022	1,72	1,54	4,67
2023	1,23	1,19	3,83
Итого	2,03	1,42	10,99

Примечание: * Начальная максимальная цена контракта (далее – НМЦК).

²² Для определения уровня эффективности закупок выбраны следующие показатели: экономия заказчика (как % снижения цены в ходе торгов), количество поданных и допущенных до участия заявок. Выбор данных показателей основан на результатах более ранних исследований (Яковлев, Ткаченко, Родионова, 2016; Кашин, Шадрина, 2019), в которых указывается, что эффективность госзакупок может рассматриваться с позиций разных акторов системы закупок: заказчиков, контролирующих органов, ведомств и других стейкхолдеров. Авторы данной статьи рассматривают показатели эффективности закупок с позиции заказчиков.

В среднем количество поданных заявок за рассматриваемый период (2018–2023 гг.) составляло от 1,5 до 2,5, и это достаточно небольшие значения по сравнению с общероссийскими. Это может свидетельствовать о том, что поставщиков, которые могут производить данную продукцию, мало. Кроме того, такое небольшое количество заявок может быть обусловлено структурой рынка отдельных видов продукции – некоторые объекты закупок инновационной продукции могут быть осуществлены как закупки у единственного поставщика. Средняя экономия от начальной максимальной цены контракта (НМЦК) из года в год в выборке значительно снижается (на 14,3% в 2023 г. по сравнению с 2018 г.).

Далее представлены результаты анализа закупок НИОКР за шесть лет (2018–2023 гг.). Это данные по всей совокупности размещенных закупок НИОКР в России за выбранный промежуток времени (ОКПД 72). Всего закупок НИОКР – 48 040, из них 1 028 отмененных и 47 012 завершенных. По 44-ФЗ размещено 12 607 закупок, в то время как по 223-ФЗ – 34 405 процедуры. По объему закупок по 44-ФЗ заказов размещено на 1,2 трлн руб., а по 223-ФЗ – на 460 млрд руб.

Таблица 4

Размещенные закупки НИОКР в динамике (2018–2023 гг.)

Показатель		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Год							
44-ФЗ	Количество закупок, ед.	2 625	2 481	2 122	1 895	1 746	1 738
	Объем закупок, млн руб.	271 113	225 460	193 436	247 720	160 396	99 520
223-ФЗ	Количество закупок, ед.	7 772	7 518	6 387	5 709	4 179	2 840
	Объем закупок, млн руб.	96 029	150 516	85 000	72 195	40 064	16 329

По 223-ФЗ прослеживается ежегодное снижение количества закупок (от 3% в 2018 г. до 47% в 2023 г.; медиана 23,3%), за период 2018–2023 гг. количество закупок снизилось на 63%. По объему закупок в рублях снижение составило 82,9%. По 44-ФЗ в рассматриваемый период также прослеживается ежегодное снижение числа закупок НИОКР, но не такое существенное – на 34% (медиана 8,7%). Такая динамика может быть связана с положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 06.02.2022 N 301, согласно которому сведения о закупках заказчиков, находящихся под санкциями иностранных государств, не размещаются в ЕИС.

Рисунок 1

Закупки НИОКР по способу определения поставщика по 44-ФЗ (2018–2023 гг.).



Примечание: Слева на рисунке – расчет по количеству закупок в единицах, справа – по объему закупок в млн руб.

По способу определения поставщика по 223-ФЗ чаще закупки размещались в форме процедур у единственного поставщика, по 44-ФЗ – в форме конкурсов и аукционов.

Рисунок 2

Закупки НИОКР по способу определения поставщика по 223-ФЗ (2018–2023 гг.).



Примечание: Слева на рисунке – расчет по количеству закупок в единицах, справа – по объему закупок в млн руб.

Что касается стоимостного объема, то больше закупок наблюдается у единственного поставщика и в форме конкурсов и по 223-ФЗ, и по 44-ФЗ (несмотря на небольшое количество таких размещенных закупок).

Количество жалоб в ФАС с 2018 г. значительно уменьшилось, но за последние пять лет находится на примерно одинаковом уровне. Всего за шесть лет было направлено 470 жалоб в ФАС по 44-ФЗ на закупки НИОКР.

Количество закупок НИОКР у МСП с каждым годом уменьшается как по количеству, так и по стоимостному объему. С 2018 г. по 2023 г. количество закупок у МСП уменьшилось на 93%. Всего за шесть лет было проведено 4 634 закупки НИОКР у МСП. В доле от общего объема закупок снижение произошло с 11% (2018 г.) до 2% (2023 г.). В среднем за шесть лет у МСП проведено 9% от общего объема закупок НИОКР.

Заказчики с наибольшими объемами закупок НИОКР следующие: по 223-ФЗ это АО «Объединенная двигателестроительная корпорация», ПАО «Научно-производственная корпорация «Иркут» и АО «Российский концерн по производству электрической и тепловой энергии на атомных станциях». Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» – самые крупные заказчики по стоимостному объему закупок НИОКР по 44-ФЗ.

Далее так же, как и с закупками готовой инновационной продукции, закупки НИОКР проанализированы и распределены по категориям по различным предметам закупок (табл. 5).

Таблица 5

Предметы закупок НИОКР

Предмет закупок	Количество закупок, ед.	Объем закупок, млн руб.
Технические науки и технологии, кроме биотехнологий (например, нанотехнологии, защита информации)	13 837	1 439 530
Гуманитарные науки (языкознание и литературоведение)	5 142	24 201
Общественные науки (экономика, психология, юридические науки)	5 387	35 046
Прочие естественные науки (например, физическая география)	4 653	33 186
Биотехнологии	4 177	26 012
Медицинские науки	3 152	17 414
Биологические науки	2 939	3 908
Физика	2 654	55 135
Химические науки	1 656	3 219
Науки о Земле и связанные науки об окружающей среде	1 272	7 007
Сельскохозяйственные науки	1 168	2 425
Компьютерные науки и информационные технологии	520	7 316
Математика	455	3 373

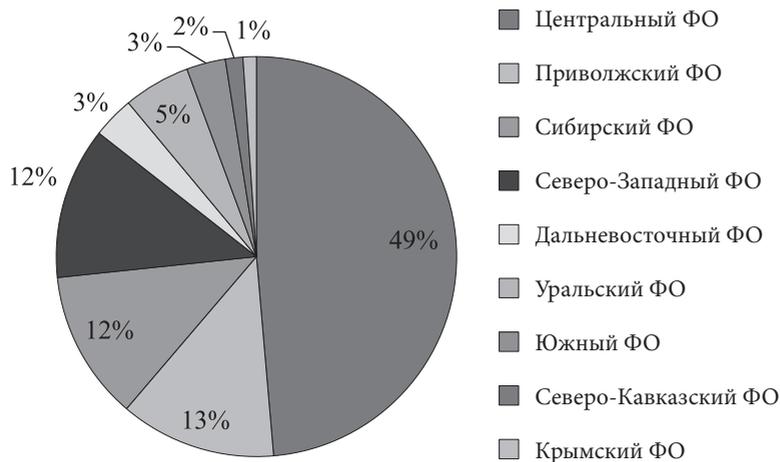
Наиболее востребованными среди заказчиков являются работы в категории «Технические науки и технологии, кроме биотехнологий (нанотехнологии, защита информации)» – за шесть лет их разместили 13 837 раз на общую сумму почти 1,5 трлн руб. Довольно часто и на значительные суммы заказчики размещают закупки НИОКР из категорий «Гуманитарные науки» и «Общественные науки».

В ходе исследования выявлено, что автономные, унитарные и прочие организации, размещающие закупки по 223-ФЗ, закупают НИОКР гораздо чаще, чем АО и ООО, которые также размещают закупки по 223-ФЗ. По стоимостному объему закупок НИОКР, размещенных по 44-ФЗ, лидируют региональные и федеральные заказчики. Меньше всего закупок НИОКР – как по количеству, так и по объему – осуществляют муниципальные заказчики.

Больше всего закупок НИОКР заказчики размещают в Центральном федеральном округе – 22 717 закупок за исследуемый период на общую сумму примерно 1,5 трлн руб. В четыре раза реже – Приволжский, Сибирский и Северо-Западный федеральные округа (объем закупок НИОКР в каждом составил приблизительно по 50 млрд руб.). Во всех остальных федеральных округах число закупок НИОКР было порядка 2500, и по сумме они не превышали 15 млрд руб.

Рисунок 3

Закупки НИОКР по федеральным округам (2018–2023 гг.).



Количество поданных заявок в закупках НИОКР в среднем по всем процедурам за все исследуемые шесть лет варьировалось от 1 до 2. В 2018–2021 гг. средний показатель был близок к двум заявкам (от 1,61 до 1,88), а в 2022 г. и 2023 г. – к одной. Средняя экономия в процентах от НМЦК по двум законам за весь рассматриваемый период составила 4,58%. Максимальная экономия в закупках НИОКР наблюдалась в 2018 г., но уменьшилась более чем в два раза к 2019 г. В 2023 г. экономия была максимальной за последние пять лет, что свидетельствует о росте эффективности закупок НИОКР и может быть связано с ускоряющимися темпами импортозамещения в России в последние годы.

Таблица 6

Индикаторы эффективности закупок НИОКР (44-ФЗ и 223-ФЗ)²³

Год	Показатель	Среднее кол-во поданных заявок, ед.	Среднее кол-во допущенных участников, ед.	Средняя экономия, % от НМЦК
2018		1,61	1,39	7,21
2019		1,70	1,23	3,48
2020		1,88	1,42	3,82
2021		1,69	1,37	4,28
2022		1,31	0,97	3,82
2023		1,35	1,26	4,76
Итого		1,65	1,31	4,58

Заключение

В условиях турбулентной геополитической обстановки и структурных изменений экономики России важным направлением внутренней государственной политики является стимулирование инновационной активности российских предприятий, развитие отечественного производства, снижение зависимости экономики от импортной продукции. Среди множества механизмов стимулирования инноваций можно выделить систему государственных закупок – государство создает спрос на определенные виды продукции и этим стимулирует развитие высокотехнологичных отраслей, поддерживает локализацию производств в регионах России и инновационную активность отдельных территорий, отраслей, предприятий.

В законодательстве о закупках прописаны нормы и правила, связанные со стимулированием инноваций при осуществлении закупок, а также преференции, запреты, ограничения, условия допуска по различным категориям продукции. Однако проблемы с отнесением отдельных видов продукции к инновационным и с определением качественных, количественных и иных свойств как готовой инновационной продукции, присутствующей на рынке, так и стратегических инноваций (НИОКР), а также специфичность и неоднозначность понятийно-категориального аппарата в сфере закупок инноваций могут препятствовать реализации приоритета стимулирования инноваций российскими государственными заказчиками.

Данное исследование показывает объем и масштаб закупок готовой инновационной продукции и закупок стратегических инноваций в России за 2018–2023 гг. Результаты исследования позволяют сделать вывод о систематическом

²³ Учитывая сложности, связанные с определением затрат на выполнение НИОКР (в том числе затрат, обусловленных уникальностью таких работ), авторы статьи рассматривают количество участников и количество допущенных участников в качестве ключевых индикаторов эффективности в закупках НИОКР.

размещении российскими заказчиками закупок готовой инновационной продукции и закупок НИОКР. В ходе исследования выявлено, что заказчики, подпадающие под 223-ФЗ, чаще проводят закупки НИОКР по сравнению с заказчиками, подпадающими под регулирование 44-ФЗ. Эти различия в частоте закупок инноваций могут объясняться разным целеполаганием организаций, а также могут свидетельствовать об эффективности существующих норм и правил в сфере закупок инноваций, предусмотренных для заказчиков, регулируемых 223-ФЗ. Тем не менее вопрос о том, насколько эти различия обусловлены характером субъектов, подпадающих под каждый из законов, их местом в системе закупок, как и наличие прямого влияния самих законов, требует дополнительного изучения. Экономия заказчиков (рассчитываемая как % снижения НМЦК) и конкуренция в закупках, оцениваемая через количество поданных и допущенных до участия заявок, в закупках как готовой инновационной продукции, так и в закупках НИОКР, за анализируемый в работе период находятся на относительно невысоком уровне. Причиной этому может служить специфика структуры рынка инноваций, а также уникальность предметов таких закупок и ограниченное число поставщиков на рынке инноваций. Детальное сравнение индикаторов эффективности закупок инноваций по 44-ФЗ и 223-ФЗ, как и анализ причин изменения эффективности закупок инноваций в динамике, могут стать предметом дальнейших исследований.

Дополнительно в работе показано, что закупки продукции, включенной в реестр инновационной продукции (г. Москва), чаще проводятся в форме конкурсов и аукционов (в сравнении с другими способами определения поставщика). Этот результат соотносится с более ранними исследованиями (Развадовская и др., 2018), в которых также делается вывод о растущем конкурентном характере государственных закупок инноваций.

В ходе исследования выявлены различия в частоте размещения закупок готовой инновационной продукции и закупок НИОКР по организационно-правовым формам заказчиков. Результаты, полученные в этой части по закупкам НИОКР, свидетельствуют о том, что автономные, унитарные и прочие организации, размещающие закупки по 223-ФЗ, закупают НИОКР гораздо чаще, чем АО и ООО, которые также размещают закупки инноваций по 223-ФЗ. Данные различия наблюдаются и в части закупок продукции, включенной в реестр инновационной продукции (г. Москва). Среди заказчиков, регулируемых 44-ФЗ, федеральные заказчики лидируют как по количеству, так и по объему закупок НИОКР, существенно опережая региональных и муниципальных заказчиков. Меньше всего закупок готовой инновационной продукции и закупок НИОКР – как по количеству, так и по объему – осуществляют муниципальные заказчики.

Авторы также проанализировали различия по отраслям закупаемой продукции. Выяснилось, что заказчики чаще закупают инновации в медицине, чем в других отраслях. Этот результат можно связать со структурой региональных реестров инновационной продукции – во многих реестрах большинство продукции соотносится с кодами ОКПД 2: 32.50 (Медицинские инструменты и оборудование) и 21.1 (Лекарственные препараты). В результате исследования также показано, что закупки инновационной

продукции в среднем дороже, чем обычные закупочные процедуры. Данный вывод представляется важным подтвердить в дальнейших исследованиях с контролем на подгруппы продукции и с проведением опроса непосредственных участников рынка госзакупок.

Выводы исследования будут полезны при разработке и совершенствовании законодательства о государственных закупках и могут представлять интерес для исследователей в сфере государственного и муниципального управления. В частности, уполномоченные органы и законодатели могут использовать результаты для оценки планируемых нормативных изменений, касающихся регламентации приоритета стимулирования инноваций в закупочном законодательстве. Представляется целесообразным разработать единые критерии для классификации продукции как инновационной, сформировать и законодательно закрепить единый понятийно-категориальный аппарат в сфере инноваций. Немаловажным будет разработать практические рекомендации для заказчиков по размещению и проведению закупок инноваций, развивать методическую базу в части закупок инновационной продукции. С учетом результатов о динамике закупок инновационной продукции имеет смысл рассмотреть возможность создания единого реестра инновационной продукции в России. Принимая во внимание действующую систему региональных реестров инновационной продукции, создание единого федерального реестра инновационной продукции будет способствовать дополнительному информированию заказчиков и поставщиков о такой продукции. Представляется возможным провести оценку использования нестоимостных критериев в закупках инновационной продукции, в том числе критерия стоимости жизненного цикла продукции. Учитывая полученные результаты в части различий в динамике закупок инновационной продукции по 44-ФЗ и 223-ФЗ, целесообразно обратить внимание на степень формализации новых требований и механизмов, предназначенных для непосредственных участников госзаказа, а также на процесс сближения норм 44-ФЗ и 223-ФЗ в части закупок инноваций. Выводы исследования могут быть также использованы для анализа механизмов поддержки процессов импортозамещения в закупках на статистических данных более поздних периодов – 2024, 2025 и 2026 гг., при изучении проблематики закупок инновационной продукции у отечественных производителей, для оценки реализации мероприятий национальных проектов и стратегий.

Благодарности.

Публикация подготовлена в ходе проведения исследования № 24-00-039 «Эмпирический анализ государственных закупок инновационной продукции в Российской Федерации» в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)».

Авторы выражают благодарность анонимным рецензентам за полезные замечания, рекомендации и ценные советы, позволившие доработать рукопись.

Авторы выражают персональную благодарность Е. В. Шадринной за ценные советы и рекомендации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Виноградов Д.В., Кашин Д.В., Шадрина Е.В. Влияние институциональных факторов на применение экологических критериев в государственных закупках строительных работ // Журнал Новой экономической ассоциации. 2022. Т. 56, № 4. С. 141–170.
2. Вольчик В.В., Цыганков С.С., Фурса Е.В., Ширяев И.М., Маскаев А.И. Институты и механизмы регулирования российской инновационной системы в зеркале нарративов // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). 2022. Т. 13, № 4. С. 6–23.
3. Кашин Д.В. Закупки у малого и среднего бизнеса: что влияет на решения заказчиков? // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. Менеджмент. 2021. Т. 20, № 3. С. 410–431.
4. Курнухина К.С., Гостев Д.В., Хасаншин И.А. Развитие инновационного потенциала государственных закупок в России // Актуальные вопросы современной экономики 2020. № 4. С. 747–753.
5. Развадовская Ю.В., Ханина А.В., Марченко А.А. Институт государственных закупок в системе инновационного развития национальной экономики // Инновации. 2018. Т. 7, № 237. С. 58–64.
6. Цыганков С.С., Маскаев А.И., Вольчик В.В. Государственные закупки и инновационная политика в России: взгляд со стороны нарративной экономики // Russian Journal of Economics and Law. 2024. Т. 18, № 1. С. 24–35.
7. Цыганкова Е.М. Государственные закупки инновационной продукции в России // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). 2018. Т. 9, № 4. С. 134–145.
8. Шадрина Е.В., Виноградов Д.В., Кашин Д.В. Отражение экологических приоритетов государства в закупочной деятельности государственных организаций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 34–60.
9. Яковлев А.А., Ткаченко А.В., Родионова Ю.Д. Организационные формы и стимулы в государственных закупках: естественный эксперимент для одной российской государственной организации // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2016. Т. 20, № 2. С. 285–310.
10. Aschhoff B., Sofka W. Innovation on demand – Can public procurement drive market success of innovations? // Research Policy. 2009. Vol. 38, no. 8. P. 1235–1247.
11. Athey S., Levin J. Comparing open and sealed bid auctions: Evidence from timber auctions // Quarterly Journal of Economics. 2011. Vol. 126, no. 1. P. 207–257.
12. Chiappinelli O., Giuffrida L.M., Spagnolo G. Public procurement as an innovation policy: Where do we stand? // ZEW Discussion Papers. 2023. Article 23-002.
13. Denes T. Do small business set-asides increase the cost of government contracting? // Public Administration Review. 1997. Vol. 57, no. 5. P. 441–444.

14. Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side // *Research Policy*. 2007. Vol. 36, no. 7. P. 949–963.
15. Edler J., Yeow J. Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation // *Research Policy*. 2016. Vol. 45, no. 2. P. 414–426.
16. Edquist C., Hommen L. Public technology procurement and innovation theory. In: C. Edquist, L. Hommen, L. Tsipouri (Eds.). *Public technology procurement and innovation*. New York, NY, Springer, 2000.
17. Edquist C., Zabala-Iturriagoitia J.M. Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy // *Research Policy*. 2012. Vol. 41, no. 10. P. 1757–1769.
18. Lember V., Kattel R., Kalvet T. *Public procurement, innovation and policy: International perspectives*. Berlin, Springer, 2014. P. 309.
19. Nakabayashi J. Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis // *Journal of Public Economics*. 2013. No. 100 (C). P. 28–44.
20. Rolfstam M. Public procurement as an innovation policy tool: The role of institutions. *Science // Public Policy*. 2009. Vol. 36, no. 5. P. 349–360.
21. Rolfstam M., Phillips W., Bakker E. Public procurement of innovations, diffusion and endogenous institutions // *International Journal of Public Sector Management*. 2011. Vol. 24, no. 5. P. 452–468.
22. Shadrina E.V., Vinogradov D., Kashin D. Implicit Incentives in Green Public Procurement: Good Intentions versus Rigid Regulations // *Ecological Economics*. 2022. Vol. 198. Article 107458.

REFERENCES

1. Aschhoff, B. and Sofka, W. (2009) ‘Innovation on demand – Can public procurement drive market success of innovations?’, *Research Policy*, 38(8), pp. 1235–1247.
2. Athey, S. and Levin, J. (2011) ‘Comparing open and sealed bid auctions: Evidence from timber auctions’, *Quarterly Journal of Economics*, 126(1), pp. 207–257.
3. Chiappinelli, O., Giuffrida, L.M. and Spagnolo, G. (2023) ‘Public procurement as an innovation policy: Where do we stand?’, *ZEW Discussion Papers*, Article 23-002.
4. Denes, T. (1997) ‘Do small business set-asides increase the cost of government contracting?’, *Public Administration Review*, 57(5), pp. 441–444.
5. Edler, J. and Georghiou, L. (2007) ‘Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side’, *Research Policy*, 36(7), pp. 949–963.
6. Edler, J. and Yeow, J. (2016) ‘Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation’, *Research Policy*, 45(2), pp. 414–426.
7. Edquist, C. and Hommen, L. (2000) ‘Public technology procurement and innovation theory’, In: C. Edquist, L. Hommen and L. Tsipouri (Eds.) *Public Technology Procurement and Innovation*. New York, NY: Springer.

8. Edquist, C. and Zabala-Iturriagagoitia, J.M. (2012) 'Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy', *Research Policy*, 41(10), pp. 1757–1769.
9. Kashin, D.V. (2021) 'Small and medium enterprises in public procurement: Factors affecting the decisions of public bodies', *Vestnik of Saint Petersburg University. Management*, 20(3), pp. 410–431. (In Russian).
10. Kurnuhina, K.S., Gostev, D.V. and Hasanshin, I.A. (2020) 'Development of innovative potential of public purchases in Russia', *Actual Issues of the Modern Economics*, 4, pp. 747–753. (In Russian).
11. Lember, V., Kattel, R. and Kalvet, T. (2014) *Public procurement, innovation and policy: International perspectives*. Berlin: Springer.
12. Nakabayashi, J. (2013) 'Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis', *Journal of Public Economics*, 100(C), pp. 28–44.
13. Razvadovskaya, Yu.V., Hanina, A.V. and Marchenko, A.A. (2018) 'Institute of Public Procurement in the System of Innovative Development of the National Economy', *Innovations*, 7(237), pp. 58–64. (In Russian).
14. Rolfstam, M. (2009) 'Public procurement as an innovation policy tool: The role of institutions. Science', *Public Policy*, 36(5), pp. 349–360.
15. Rolfstam, M., Phillips, W. and Bakker, E. (2011) 'Public procurement of innovations, diffusion and endogenous institutions', *International Journal of Public Sector Management*, 24(5), pp. 452–468.
16. Shadrina, E., Vinogradov, D. and Kashin, D. (2021) 'Do Environmental Priorities of the State Affect the Practice of Public Procurement?', *Public Administration Issues*, 2, pp. 34–60. (In Russian).
17. Shadrina, E., Vinogradov, D. and Kashin, D. (2022) 'Implicit Incentives in Green Public Procurement: Good Intentions versus Rigid Regulations', *Ecological Economics*, 198, Article 107458.
18. Tsygankov, S.S., Maskaev, A.I. and Volchik, V.V. (2024) 'Public procurement and innovation policy in Russia: a perspective of narrative economics', *Russian Journal of Economics and Law*, 18(1), pp. 24–35. (In Russian).
19. Tsygankova, E.M. (2018) 'Public procurement of innovative products in Russia', *Journal of Economic Regulation*, 9(4), pp. 134–145. (In Russian).
20. Vinogradov, D.V., Kashin, D.V. and Shadrina, E.V. (2022) 'Institutional factors affect sustainability of public procurement of construction works in Russia', *Journal of the New Economic Association*, 4 (56), pp. 141–170. (In Russian).
21. Vol'chik, V.V., Cygankov, S.S., Fursa, E.V., Shiryaev, I.M. and Maskaev, A.I. (2022) 'The institutions and mechanisms of the Russian innovation system's regulation in the mirror of narratives', *Journal of Economic Regulation*, 13(4), pp. 6–23. (In Russian).
22. Iakovlev, A.A., Tkachenko, A.V. and Rodionova, Yu.D. (2016) 'Organizational Forms and Incentives in Public Procurement: Natural Experiment for One Russian Public Organization', *HSE Economic Journal*, 20(2), pp. 285–310. (In Russian).

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Анализ позиций планов закупок заказчиков из списка, утвержденного
Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 N 475-р

Отрасль	Заказчик	Годы плана закупок	Пример продукции № 1	Пример продукции № 2	Пример продукции № 3	Пример продукции № 4
Горная промышленность	Акционерная компания «АЛРОСА» (публичное акционерное общество), г. Мирный	с 01.01.2015 по 01.01.2020	Поставка автоматов сортировки алмазов по форме размерностей от -9+7 до -4+3	Поставка стола сортировочного (стол вибрационный)	Проведение испытаний опытной установки предварительного сушого обогащения беднотварных кимберлитовых руд	Структурно-тектонические и тектонофизические исследования на перспективных поисковых участках Мало-ботуобинского района и Накынского рудного поля
		с 01.01.2016 по 31.12.2022	Поставка скребковых цепей проходческих комбайнов	Поставка стартеров и генераторов	Поставка грузозахватных и грузоподъемных приспособлений для цехов МГОКа	НИР «Оценка влияния пожаров на экосистемы Республики Саха (Якутия) и прогноз по их восстановлению»
ТЭК	Публичное акционерное общество «Газпром», г. Москва	с 01.01.2015 по 31.12.2020	Разработка нормативного обеспечения в области ремонта газовых и газоконденсатных скважин	Технико-экономический анализ реконструкции объектов ОГПЗ для обеспечения переработки газа Карачаганакского НКМ	Разработка порядка организации работ с комплексами подземного скважинного оборудования при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте скважин на месторождениях ПАО «Газпром»	Приобретение прав использования программ для ЭВМ и поставка сертификатов на оказание технической поддержки ПО (Micro Focus)
		с 01.01.2021 по 31.12.2027	Разработка сценариев устойчивого развития ПАО «Газпром» до 2050 г. с учетом низкоуглеродного тренда мировой экономики	Разработка системы моделей поддержки принятия решений при формировании плана ремонта объектов добычи газа, газового конденсата и нефти с учетом фактического технического состояния оборудования и трубопроводов	Разработка методологии формирования и использования лучших практик и удельных стоимостей в условиях единого информационного поля «Инвестор – заказчик (агент) – генпроектировщик»	

Отрасль	Заказчик	Годы плана закупок	Пример продукции № 1	Пример продукции № 2	Пример продукции № 3	Пример продукции № 4
<i>Машино-строение</i>	Акционерное общество «Центр технологии судостроения и судоремонта», г. Санкт-Петербург	с 01.01.2015 по 31.12.2020	закупки не производились	Модернизация систем звукоусиления и видео отображения зала заседаний НТС	Изготовление прессформ для горячего прессования заготовок из антифрикционных материалов Анита-40 и Анита-40Н	Поставка канавочного режущего инструмента Місто
		с 01.01.2021 по 31.12.2025	Поставка осевого резьбоварезного инструмента	Двигатели КТМ	ГЭС КРТМЛЭ	Фотоприемные устройства
<i>Приборостроение</i>	Открытое акционерное общество «Швабе – Фотосистемы», г. Москва	с 01.01.2016 по 31.12.2022	Поставка ФП2М	Поставка МТО КВО 7812.000	Поставка МТО КВО 1770.000	
		с 01.01.2017 по 01.12.2023	Поставка интерференционных фильтров	Поставка ФП2М	Поставка комплектующих к системам охлаждения типа SCI04R	Поставка ГЭС КРТ МЛЭ
		с 01.01.2018 по 31.12.2024	Разработка ГЗ макетного образца мультитиплексора	Поставка комплектующих к системам охлаждения типа С348	Поставка ГЭС КРТ МЛЭ	Поставка комплектующих к системам охлаждения типа SCI04R
<i>Медицина</i>	Акционерное общество «Швабе – Исследования», г. Москва	с 01.01.2019 по 31.12.2025	Поставка ФП2М	Поставка комплектующих к системам охлаждения	Поставка МТО КВО 1770.000	
		с 01.01.2020 по 31.12.2026	Поставка комплектующих к системам охлаждения	Поставка преусилителей ФПУ		
<i>Химическая промышленность</i>	Акционерное общество «Швабе – Исследования», г. Москва	планы не публиковались				
		планы не публиковались				
<i>Строительство</i>	АО «Группа компаний «ПИОНЕР»	планы не публиковались				

Отрасль	Заказчик	Годы плана закупок	Пример продукции № 1	Пример продукции № 2	Пример продукции № 3	Пример продукции № 4
Связь	Публичное акционерное общество международной электрической связи «Ростелеком», г. Санкт-Петербург	с 01.01.2016 по 31.12.2022	Поставка оборудования DWDM SDH	Модернизация СОРМ на коммутационном оборудовании ГЦЭТ г. Новороссийска	Договор поставки комплектов для ремонта серверного оборудования МРФ «Юг»	Выполнение работ по созданию аппаратного комплекса «Программно-техническое обеспечение»
		с 01.01.2017 по 31.12.2017	Присоединение сетей электросвязи	На оказание услуг виртуальных частных сетей на основе передачи данных	Приобретение расходных материалов для оргтехники	Поставка товара ЭПУ
		с 01.01.2018 по 31.12.2018	Оказание услуг присоединения и услуг по пропуску сигналов обязательных общедоступных телеканалов	ЭТО РАСЦО Томской области	На выполнение проектно-исследовательских и монтажно-строительных работ	Обеспечение безопасности объектов связи томского филиала ПАО «Ростелеком»
		с 01.01.2019 по 31.12.2019	Выполнение комплекса СМР, включая обеспечение работ материалами на объектах Красноярского филиала	Монтаж системы антиобледенения кровли на объекте	Реконструкция магистральных тепловых сетей на объектах производственной базы, строительство канализационного септика на объекте	Оказание услуг по технической поддержке
		с 01.01.2020 по 31.12.2020	Энергоснабжение точек подключения, находящихся в децентрализованной зоне	Теплоснабжение г. Вытегры	Аренда распределительных кабельных сетей по технологии PON в населенных пунктах Вологодской области	Договор оказания услуг по организации доступа к услугам связи, оказываемым с использованием бизнес-модели виртуальной сети подвижной радиотелефонной связи
		с 01.01.2021 по 31.12.2021	Закупка смарт-карт для использования на сети кабельного телевидения по технологии DVB-S	Услуги на передачу прав на условиях простых (неисключительных) лицензий на программное обеспечение системы видеонаблюдения «Программный комплекс «Видеопортал» в составе «Программный модуль расширения на 10 камер (до 1000 камер)»	Поставка запасных частей, арматуры и материалов для обслуживания линейно-кабельной инфраструктуры сторонних операторов связи в рамках проекта О2О для приморского филиала ПАО «Ростелеком»	Организация видеотрансляций на ЕДГ и ЕГЭ для Курской области

Отрасль	Заказчик	Годы плана закупок	Пример продукции № 1	Пример продукции № 2	Пример продукции № 3	Пример продукции № 4
Связь	Публичное акционерное общество международной электрической связи «Ростелеком», г. Санкт-Петербург	с 01.01.2022 по 31.12.2022	Аренда сетевой инфраструктуры ООО «УСМ»	Выполнение работ по ремонту оборудования связи производства ООО «АДС» для региональных филиалов ПАО «Ростелеком»	Выполнение работ для подключения клиентов сегментов В2С/В2В/В2G/В2O филиала ПАО «Ростелеком»	Оказание услуг по комплексному обслуживанию зданий/сооружений/помещений и прилегающих территорий ульяновского филиала, филиала в Республике Марий Эл, филиала в Удмуртской Республике, филиала в Чувашской Республике, филиала в Республике Татарстан ПАО «Ростелеком»
		с 01.01.2023 по 31.12.2023	Справочная система образования	Холодное водоснабжение и водоотведение	Расширение функционирующей системы видеонаблюдения	Оказание услуг по ТО системы видеонаблюдения
Лесная промышленность	Акционерное общество «Югорский лесопромышленный холдинг», г. Ханты-Мансийск	с 01.01.2016 по 31.12.2021	Поставка проволоки стальной низкоуглеродной ГОСТ 3282 (термообработанная ТЭС) 6 мм	Монтаж систем электроснабжения и управления линии сортировки пиловочника	Техническое обслуживание и ремонт машин на производственных площадях заказчика	Внесение изменений в программное обеспечение «Vartiosoft», разработчик «MICROTEC»
		с 01.01.2018 по 31.12.2018	Уголок упаковочный картонный 50x50x5 мм	Оказание услуг по строительству лесных дорог	Устройство железобетонных фундаментов для установки стационарного гидроманипулятора Kesla	Аренда недвижимого имущества
		с 01.01.2024 по 31.12.2028	Строительство нового здания склада МТС 1300 м ²	Поставка фенолформальдегидной смолы	Программный комплекс ALD Pro на базе ОС Astra Linux (в рамках импортозамещения)	Приобретение управляемых коммутаторов

Статья поступила в редакцию 03.04.2024;
одобрена после рецензирования 19.04.2024;
принята к публикации 05.06.2024.