



Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»



МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ М.В.ЛОМОНОСОВА
ВЫСШАЯ ШКОЛА
УПРАВЛЕНИЯ И ИННОВАЦИЙ

IX Международная научно-практическая конференция «Инновационная экономика и менеджмент: методы и технологии»

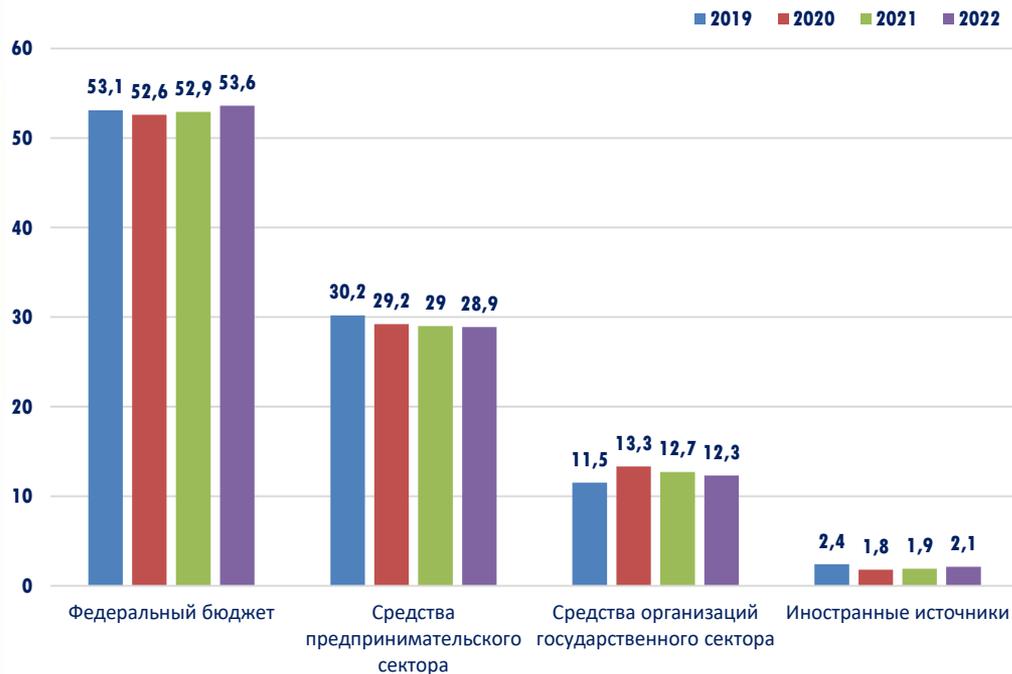
**Тема доклада: Государственные закупки инноваций в России:
эмпирический анализ открытых данных. Опыт российских заказчиков**

Состав НУГ, работающий над исследованием: Кашин Дмитрий Викторович, Вилкова Мария Николаевна (докладчик), Заворохина Анна Павловна (докладчик), Петрова Полина Алексеевна, Подгоренко Юлия Павловна, Тиллашайхов Дилмурод Рустам угли

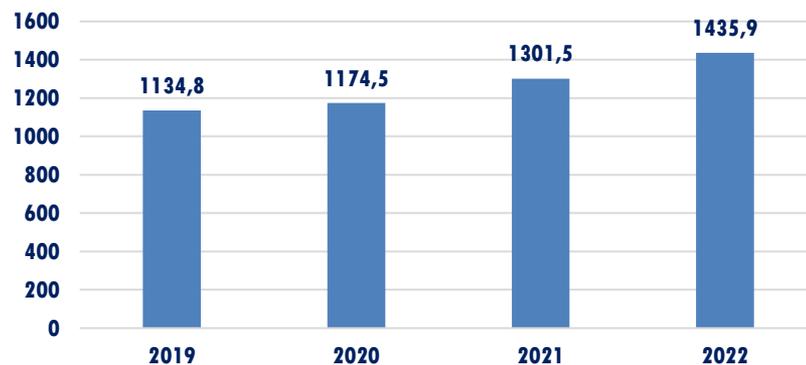


Актуальность исследования

- Приоритет государства – стимулирование инноваций и достижение технологического суверенитета – является стратегической целью государственной политики на ближайшие **6** лет [Стратегия НТР, Послание Президента Федеральному собранию, **2024**].
- Одним из инструментов решения приоритетной задачи является такой инструмент государства и корпораций как государственные закупки и корпоративные закупки.

Структура затрат на исследования и разработки с **2019-2022** годы в млрд., руб

Внутренние затраты на исследования и разработки, млрд., руб.



*Источник: отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в РФ за 2020 год»



Исследовательские вопросы:

- 1) Какую закупаемую продукцию, существующую на рынке, заказчики относят к инновационной, и какие виды и категориикупающих организаций проводят закупки, связанные с созданием инноваций (закупки НИОКР)?
- 2) Какие характеристики и особенности присущи закупкам инноваций в России?
- 3) Какие есть стимулы и барьеры при закупках инновационной продукции?

Цель исследования: оценить объем и масштаб закупок готовой инновационной продукции и закупок стратегических инноваций в России, а также выявить ключевые стимулы и барьеры к проведению закупок инноваций

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

- Провести анализ нормативно-правовых актов и литературы по теме исследования;
- Собрать данные из открытых источников, содержащие характеристики государственных закупок;
- Выявить факторы, влияющие на реализацию приоритета осуществления закупок инновационной продукции со стороны заказчиков;
- Провести эмпирический анализ закупок инновационной продукции и проинтерпретировать полученные результаты;
- Оценить эффективность проведения закупок инновационной продукции и НИОКР в России;
- Обобщить и описать результаты исследования.



Гипотеза **H1**. Организации, регулируемые **223-ФЗ**, с большей частотой будут размещать закупки готовой инновационной продукции и закупки НИОКР, чем организации, регулируемые **44-ФЗ**.

Гипотеза **H2**. Экономия и конкуренция в закупках готовой инновационной продукции и в закупках НИОКР, выше у организаций, регулируемых **44-ФЗ**, в сравнении организациями, регулируемые **223-ФЗ**.

Гипотеза **H3**. Закупки готовой инновационной продукции и закупки НИОКР чаще размещаются в форме конкурсов и аукционов, в сравнении с другими способами определения поставщиков.



Гипотеза **H4**. Информированность закупщиков о том, как проводить закупки инноваций, а также методические рекомендации по проведению таких закупок – значимые стимулы для заказчиков проводить закупки инноваций в больших объемах.

Гипотеза **H5**. Высокая стоимость и сложности с оценкой качества инновационной продукции – два ключевых барьера к проведению закупок инноваций.

Гипотеза **H6**. Ограниченное количество поставщиков на рынке и сложности с оценкой их квалификации существенно сказывается на доле закупок НИОКР в общем объеме закупок российских заказчиков.



Инновации: определение и критерии

Инновации – введенный в употребление **новый или значительно улучшенный продукт** или процесс, **новый метод продаж** или **новый организационный метод** в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях (Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" от 23.08.1996 N 127-ФЗ)

Критерии инновационной продукции (Постановление Правительства РФ от 15.06.2019 N 773):

- а) прогнозируемая **совокупная стоимость владения товаром ниже** совокупной стоимости владения товаром, ранее применявшегося заказчиком;
- б) **применение продукции обеспечивает снижение затрат;**
- в) **потребительские свойства товара являются улучшенными по сравнению с имеющимися аналогами;**
- г) выполнение работ, оказание услуг **связаны с существенными изменениями в производственном процессе,** использованием нового или модернизированного производственного оборудования которое позволит улучшить значимые для заказчика показатели выполнения работ, оказания услуг;
- д) **продукция является принципиально новой.**

Инновационная и высокотехнологичная продукция – синонимы?

Критерии отнесения продукции к высокотехнологичной (Постановление Правительства РФ от 15.06.2019 N 773):

- а) товар изготавливается, работа выполняется, услуга оказывается **с использованием технологий и (или) техники, соответствующих утвержденным Президентом Российской Федерации приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники** в Российской Федерации и (или) перечню критических технологий Российской Федерации;
- б) товар изготавливается, работа выполняется, услуга оказывается **организациями высокотехнологичных и наукоемких отраслей;**
- в) товар изготавливается, работа выполняется, услуга оказывается **с использованием новейших образцов технологического оборудования, технологических процессов и технологий;**
- г) товар изготавливается, работа выполняется, услуга оказывается **с участием высококвалифицированного персонала.**



Институциональные особенности закупок инноваций

ФЗ №223 и связанные НПА:

1. Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 475-р – 90 организаций, обязанных закупать инновации;
2. Согласно ч. 4.1 ст. 4 Закона № 223-ФЗ организации сами устанавливают перечень товаров, работ и услуг, соответствующих критериям инновационной, высокотехнологичной продукции;
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2019 № 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции», а также приказы отраслевых министерств: Минпромторга (Приказ от 17.02.2020 № 521), Министерства обороны (Приказы от 31.01.2020 № 35), Минэнерго (Приказ от 11.03.2020 № 175) и др.;
4. Согласно ч. 3 ст. 4 Закона № 223-ФЗ заказчики обязаны формировать план закупок на период от 5 до 7 лет. При этом, если у заказчика отсутствует потребность в закупках по такому плану, в ЕИС размещается пустой (“нулевой”) план. В части 5 статьи 7.32.3 КоАП РФ прописано, что на должностных лиц за нарушение порядка размещения плана накладывается штраф 30—50 тысяч рублей, на юр.лиц – 100—300 тысяч рублей.

ФЗ №44-ФЗ:

Статья 10. «Принцип стимулирования инноваций»: Заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции.



Степень исследованности

Авторы	Год	Сущность/тематика	Метод исследования	Значимые зависимые переменные
Вольчик В.В., Цыганков С.С.	2022	Инновационная система должна выстраиваться при взаимодействии трех институтов: государства, академической сферы и бизнеса	Экспертные глубинные интервью	-
Цыганков С.С.	2021	Квазиинновационная направленность стимулирования закупок инновационной продукции. Инновационная политика формально закреплена в документах, однако подход к ее реализации возможно носит ограничительный характер.	Анализ НПА	-
Кашин Д.В., Шадрина Е.В.	2019	Исследование эффективности поддержки МСП в системе государственных закупок	Эконометрический анализ данных	Тип закона, ВРП на душу населения, количество субъектов МСП, уровень власти заказчиков, процедура торгов
Кашин Д.В., Шадрина Е.В., Виноградов Д.В.	2022	В исследовании было оценено влияние институциональных и индивидуальных факторов на два основных параметра, оценивающих, применяла ли организация вообще когда-либо хоть один из экологических критериев в своей закупочной деятельности	Онлайн-опрос заказчиков, эконометрический анализ, логит модель	Тип закона, муниципальный уровень власти заказчика, наличие жалоб в ФАС



Степень исследованности

Авторы	Год	Сущность/тематика	Метод исследования
Хаттон, Хартли	2021	Авторы отмечают влияние политики закупок на НИОКР в индустрии медицинского оборудования в Великобритании	Анализ НПА
Aschhoff и Sofka	2016	Авторы использовали эконометрику для сравнения государственных закупок с другими инструментами инновационной политики, чтобы понять уникальный вклад государственных закупок	Тобит - модель
Markovic, Hribernik и Detelj	2020	Исследователи измеряют влияние государственных закупок на инновации, проводя регрессии на панельных данных по всему ЕС	Логит-модель



Этапы исследования и данные

Выборка закупочных процедур сформирована за 6 лет (2018 – 2023 гг.):

- 1. Сбор и статистический анализ данных** по закупкам готовой инновационной продукции, присутствующей на рынке (поиск по реестрам такой продукции по всем субъектам РФ)
- 2. Анализ позиций планов закупок заказчиков**, которых законодательство обязывает закупать инновационную продукцию
- 3. Изучение динамики закупок НИОКР** в России, с целью сравнить эти закупки и тенденции, найденные в ходе их анализа, с особенностями закупок готовой инновационной продукции

За анализируемый период 2018-2023 гг. в РФ заказчики разместили **99 842** закупок готовой инновационной продукции по 44-ФЗ и **28 742** таких закупок по 223-ФЗ с предметом закупок из реестра инновационной продукции г. Москва. Всего закупок НИОКР – **48 040**, из них 1 028 отмененных, и 47 012 завершенных.



Этапы исследования и данные

Масштабный онлайн-опрос среди российских организаций-заказчиков (апрель-май 2024):

4. Сбор репрезентативной выборки респондентов (с помощью платформы «Контур.Закупки»)

5. Оценка частоты закупок инноваций на основе нескольких переменных, с целью сравнить эти закупки и тенденции, найденные в ходе их анализа, с особенностями закупок готовой инновационной продукции

Всего анкету прошли 1 832 респондента, из них 1 303 ответили полностью на все вопросы анкеты, а 529 начали заполнять, но не полностью ее завершили.

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

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

Идентификатор закупок готовой инновационной продукции сформирован на основе реестра инновационной продукции г. Москва.



Закупки готовой инновационной продукции по способу определения поставщика

Закон	Тип процедуры	Количество (шт)	Сумма (млн., руб.,)	в % от закона количество	в % от закона сумма
44-ФЗ	Конкурс	592	296 522	1%	25,5%
	Аукцион	70020	819 193	70%	70,5%
	Запрос котировок	18962	10 946	19%	0,9%
	Закупка у единственного поставщика	8949	26 552	9%	2,3%
	Иные способы	600	570	1%	0,0%
	Запрос предложений	675	8 948	1%	0,8%
	Всего		99798	1 162 732	
223-ФЗ	Конкурс	346	121 709	1%	7,5%
	Аукцион	7668	583 662	27%	37,9%
	Запрос котировок	17637	780 366	61%	50,6%
	Закупка у единственного поставщика	2184	6 341	8%	0,4%
	Иные способы	453	19 488	2%	1,3%
	Запрос предложений	453	29 911	2%	1,9%
	Всего		28741	1 541 478	



Предмет закупок готовой инновационной продукции

Предмет закупки	Количество (в шт.)	Объем (в 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



Закупки готовой инновационной продукции у МСП

Год	Количество закупок у МСП (в шт)	% от общего объема закупок в году
2018	1718	28
2019	2314	23
2020	3864	18
2021	5614	24
2022	1201	4
2023	497	1
Итого	15208	



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

Год / показатель	Кол-во поданных заявок (в шт.)	Кол-во допущенных участников (в шт.)	Средняя экономия (в % 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



Закупки НИОКР в динамике (2018-2023гг.)

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



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

Закон	Тип процедуры	Количество, в шт.	Сумма (в млн., руб.)	в % от закона количество	в % от закона сумма
44-ФЗ	Конкурс	6 511	725 574	52%	61%
	Аукцион	3 707	14 568	29%	1%
	Запрос котировок	2 063	603	16%	0%
	Закупка у единственного поставщика	280	426 594	2%	36%
	Иные способы	35	30 160	0%	3%
	Запрос предложений	11	142	0%	0%
	Всего		12 607	1 197 643	
223-ФЗ	Конкурс	2 113	81 854	6%	18%
	Аукцион	791	10 972	2%	2%
	Запрос котировок	1 532	4 291	4%	1%
	Закупка у единственного поставщика	25 085	296 000	73%	64%
	Иные способы	1 392	18 766	4%	4%
	Запрос предложений	3 492	48 247	10%	10%
	Всего		34 405	460 133	



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

Год / показатель	Кол-во поданных заявок (в шт.)	Кол-во допущенных участников (в шт.)	Средняя экономия (в % 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



Закупки НИОКР по категориям за 6 лет

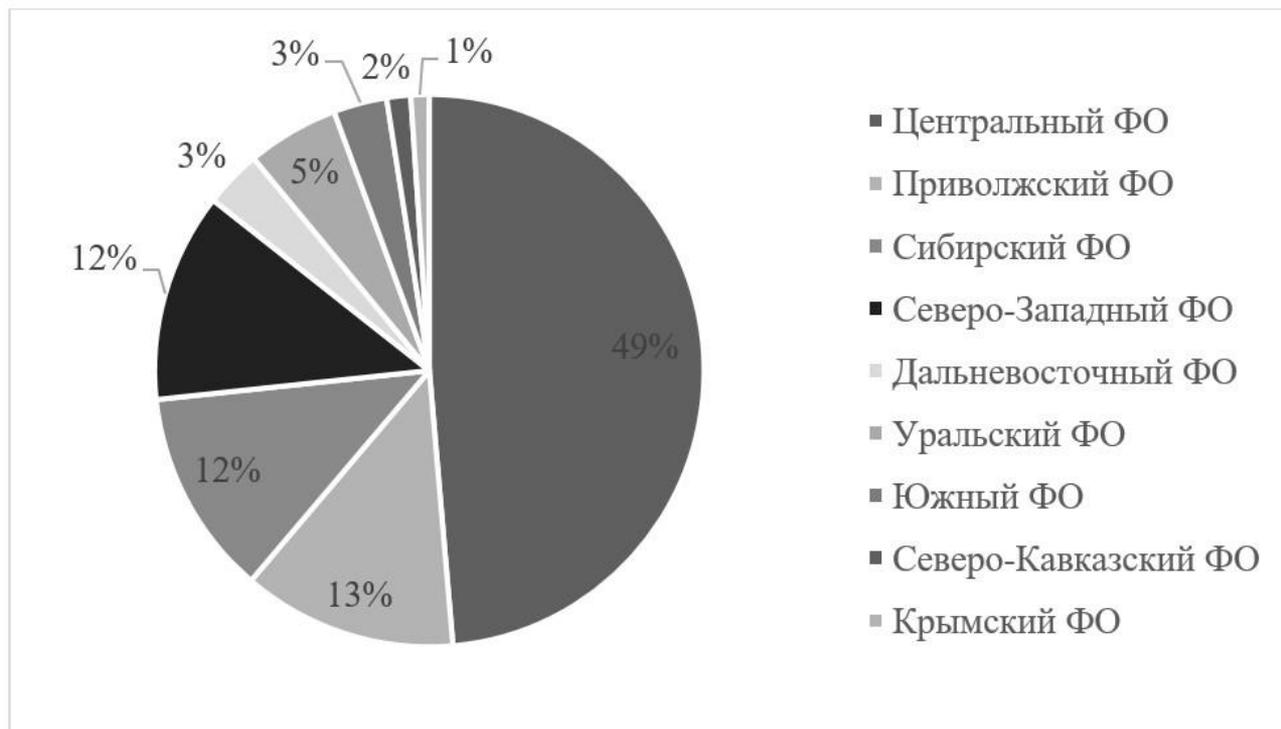
Предмет закупок	Количество (в шт.)	Объем (в млн. руб.)
Технические науки и технологии, кроме биотехнологий (например, нано-технологии, защита информации)	13 837	1 439 530
Гуманитарные науки (языкознание и литературоведение)	5 142	24 201
Общественные науки (экономика, психология, юридические науки)	5 387	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



Количество размещенных закупок НИОКР у МСП по годам

Год	Количество закупок у МСП	% от общего объема закупок в году
2018	1138	11
2019	1127	11
2020	899	11
2021	899	11
2022	493	8
2023	78	2
Итог	4634	

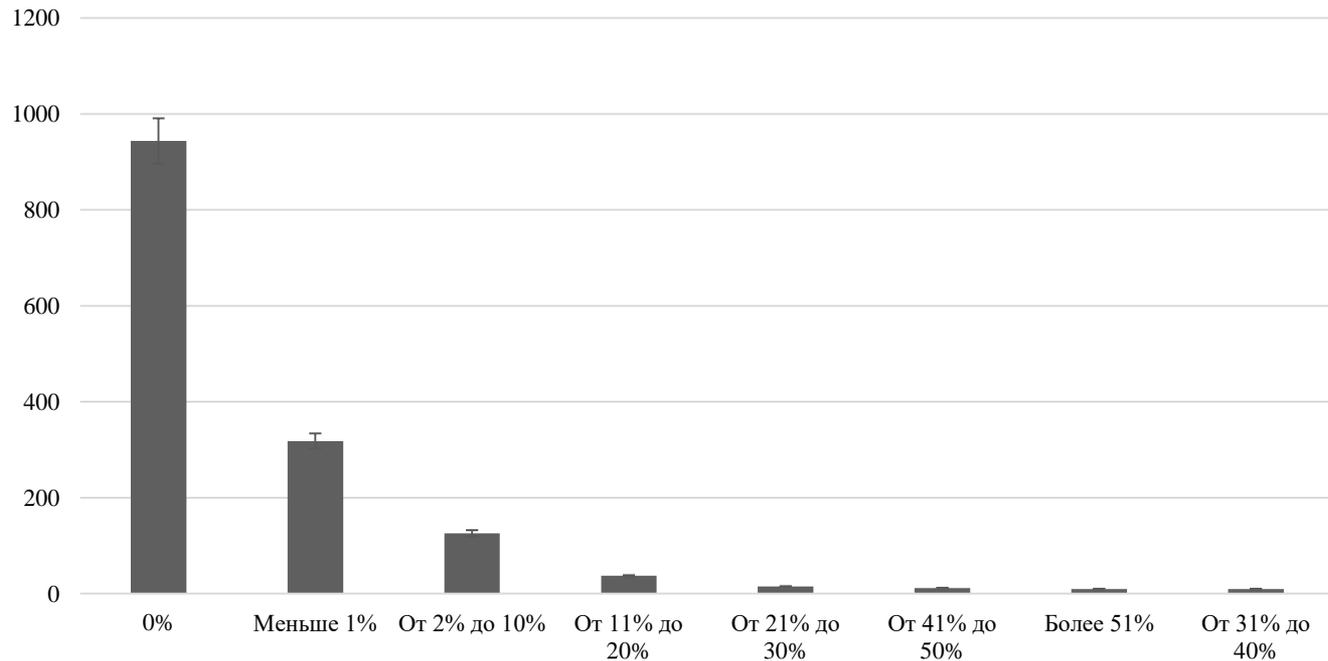
Закупки НИОКР по федеральным округам (2018-2023 гг.).



Анализ крупных заказчиков по **223-ФЗ**

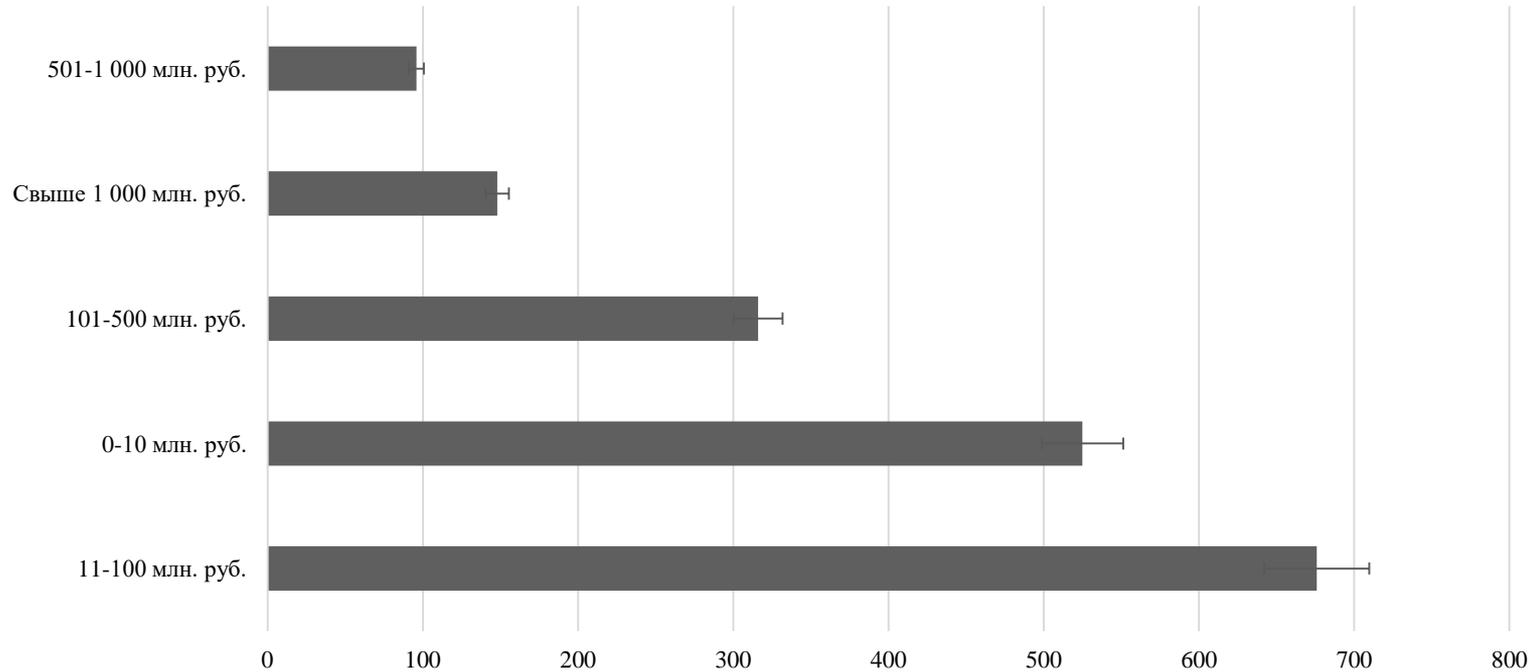
Отрасль	Компания	Год	Продукция 1	Продукция 2	Продукция 3	Продукция 4
Машиностроение	Акционерное общество "Центр технологии судостроения и судоремонта", г. Санкт-Петербург	с 01.01.2015 по 31.12.2020	закупки не производятся			
		с 01.01.2021 по 31.12.2025	Поставка осевого резьбонарезного инструмента	Модернизация систем звукоусиления и видеоотображения зала заседаний НТС	Изготовление прессформ для горячего прессования заготовок из антифрикционных материалов Анита-40 и Анита-40Н	Поставка канавочного режущего инструмента Micro
Связь	Публичное акционерное общество междугородной и международной электрической связи "Ростелеком", г. Санкт-Петербург	с 01.01.2022 по 31.12.2022	Аренда сетевой инфраструктуры ООО УСМ (область)	Выполнение работ по ремонту оборудования связи производства ООО АДС для региональных филиалов ПАО Ростелеком	Выполнение работ для подключения клиентов сегментов B2C/B2B/B2G/B2O для нужд Ульяновского филиала ПАО «Ростелеком»	Оказание услуг по комплексному обслуживанию зданий/сооружений/помещений
		с 01.01.2023 по 31.12.2023	Справочная система образование	Холодное водоснабжение и водоотведение	Расширение функционирующей системы видеонаблюдения	Оказание услуг по ТО системы видеонаблюдения
Медицина	Акционерное общество "Швабе - Исследования", г. Москва					

Доля закупок инновационной продукции в общем объеме закупок заказчиков в год



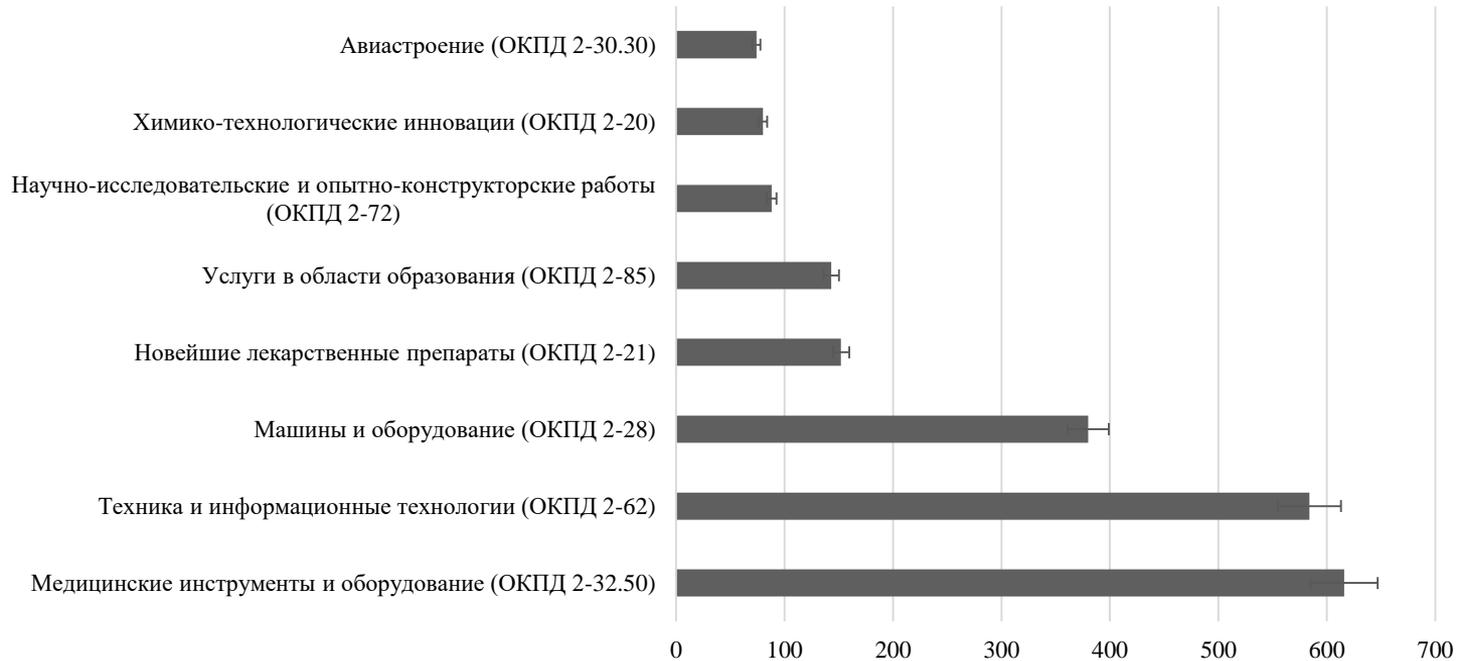


Распределение закупающих организаций по годовому объему закупок





Распределение закупаемой инновационной продукции по ОКПД



Факторы, способствующие проведению закупок инновационной продукции

Утверждение	Кол-во ответивших респондентов	Кол-во ответивших «полностью согласен / согласен» (в %)
Информирование о преимуществах проведения закупок инновационной продукции	828	81,76%
Меньшая регламентация процесса закупок	713	81,63%
Установленные законом преференции при закупках инновационной продукции	798	79,45%
Методические рекомендации по проведению закупок инновационной продукции от органов власти и регуляторов	815	78,65%
Инновационная продукция качественнее, чем обычная продукция	707	72,84%
Инновационная продукция экономически выгодна	730	69,18%

Факторы, сдерживающие проведение закупок инновационной продукции

Утверждение	Кол-во ответивших респондентов	Кол-во ответивших «полностью согласен / согласен» (в %)
Сложности с классификацией продукции как инновационной	764	91,88%
Инновационная продукция дороже обычной продукции	808	90,59%
Строгость закупочного законодательства	764	89,66%
Нехватка информации при проведении закупок инновационной продукции	785	89,55%
Инновационную продукцию сложнее купить, чем обычную продукцию	785	79,75%
Длительный срок окупаемости инновационной продукции	707	78,64%
Инновационная продукция отсутствует на рынке	645	48,99%

Факторы, связанные с проведением закупок НИОКР

Утверждение	Кол-во ответивших респондентов	Кол-во ответивших «полностью согласен / согласен» (в %)
Ограниченное количество поставщиков НИОКР на рынке	433	86,84%
Сложности с прогнозированием результатов закупки НИОКР	450	86,44%
Сложности с оценкой квалификации поставщиков	453	86,09%
Сложности с определением НМЦК в закупках НИОКР	453	85,43%
Сложности в формулировке предмета закупки	456	78,51%

Результаты

1. Российские заказчики систематически размещают закупки готовой инновационной продукции и закупки НИОКР;
2. Заказчики, подпадающие под 223-ФЗ, чаще по количеству проводят закупки инноваций;
3. Цены в закупках инновационной продукции у заказчиков, подпадающих под 44-ФЗ, выше в сравнении с аналогичной продукцией, закупаемой по 223-ФЗ;
4. Экономия (как снижение НМЦК) и конкуренция в закупках готовой инновационной продукции и в закупках НИОКР, находятся на относительно невысоком уровне, причиной чему может служить специфика структуры рынка инноваций в РФ;
5. Приоритет стимулирования инноваций чаще отражается в конкурсах и запросах котировок, чем в других способах определения поставщика;



Результаты

6. Наблюдаются различия по отраслям закупаемой продукции, в медицине приоритет инновационного развития отражается чаще, чем в других отраслях;
7. Закупки инновационной продукции в среднем дороже, чем обычные закупочные процедуры;
8. Среди ключевых факторов, способствующих проведению закупок инноваций, респонденты отмечают информирование о преимуществах таких закупок;
9. Наиболее значимыми барьерами к проведению закупок инновационной продукции сложности с классификацией продукции как инновационной, стоимость инновационной продукции;
10. Ограниченное количество поставщиков на рынке и сложности с оценкой их квалификации существенно сказывается на доле закупок НИОКР в общем объеме закупок российских заказчиков.

Проблемы при осуществлении закупок инновационной продукции и НИОКР российскими заказчиками

- В законодательстве не существует единых критериев отнесения продукции к высокотехнологичной и инновационной;
- Заказчику достаточно сложно определить обладает ли продукция, купленная у поставщиков характеристиками инновационности и высоко технологичности;
- Не все регионы (**23** региона) публикуют реестры инновационной продукции. Многая продукция, указанная в региональных реестрах, была не найдена в закупках у заказчиков;
- Незрелость механизмов взаимодействия науки и бизнеса;
- Отмена закупочной процедуры как «двухэтапный конкурс»;
- Согласно **233-ФЗ** установлено достаточно жесткое требование к размещению плана закупок инновационной и высокотехнологичной продукции на **5-7** лет;
- В РФ отсутствуют методические рекомендации для заказчиков, которые бы облегчали размещение и проведение закупок инноваций;



Проблемы при осуществлении закупок инновационной продукции и НИОКР российскими заказчиками

- По **223-ФЗ** при публикации планов закупок инновационной продукции заказчики пренебрегают корректностью его заполнения;
- На законодательном уровне отсутствует инструмент, чтобы отслеживать, что конкретно закупают заказчики. Большинство продукции, входящей в данные перечни, не являлась инновационной;
- Небольшое количество поданных и допущенных заявок для закупок готовой инновационной продукции и НИОКР;
- Низкая доля закупок инновационной продукции и НИОКР у предприятий МСП;
- Больше всего закупок инноваций и НИОКР проводят федеральные заказчики нежели региональные и муниципальные;
- Небольшое количество закупок НИОКР обусловлено непредсказуемостью конечного результата проводимых работ;
- Снижение экономии заказчиков;

Спасибо за внимание!