



Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»



**Высшая школа
менеджмента**
Санкт-Петербургский
государственный университет

XI ЕЖЕГОДНАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «ЭКОНОМИКА И МЕНЕДЖМЕНТ»

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ ИННОВАЦИЙ В РОССИИ: АНАЛИЗ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ

Коллектив НУГ по исследованию госзакупок (НИУ ВШЭ-Пермь):

Кашин Дмитрий Викторович

Вилкова Мария Николаевна

Заворохина Анна Павловна

Петрова Полина Алексеевна

Подгоренко Юлия Павловна

Тиллашайхов Дилмурод Рустам угли (докладчик)



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 стимулирования инноваций являются государственные и государственно-корпоративные закупки.



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 существуют стимулы и барьеры к закупкам инновационной продукции?

Цель данного исследования: оценка объемов и масштаба закупок готовой инновационной продукции и закупок стратегических инноваций в России, а также выявление ключевых стимулов и барьеров к проведению таких закупок.

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

№223-ФЗ и связанные НПА:

1. Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № **475-п – 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.

№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

Гипотезы 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, 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.



Этапы исследования и данные

Выборка закупочных процедур по открытым данным 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 (ОКВЭД 72) – **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



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

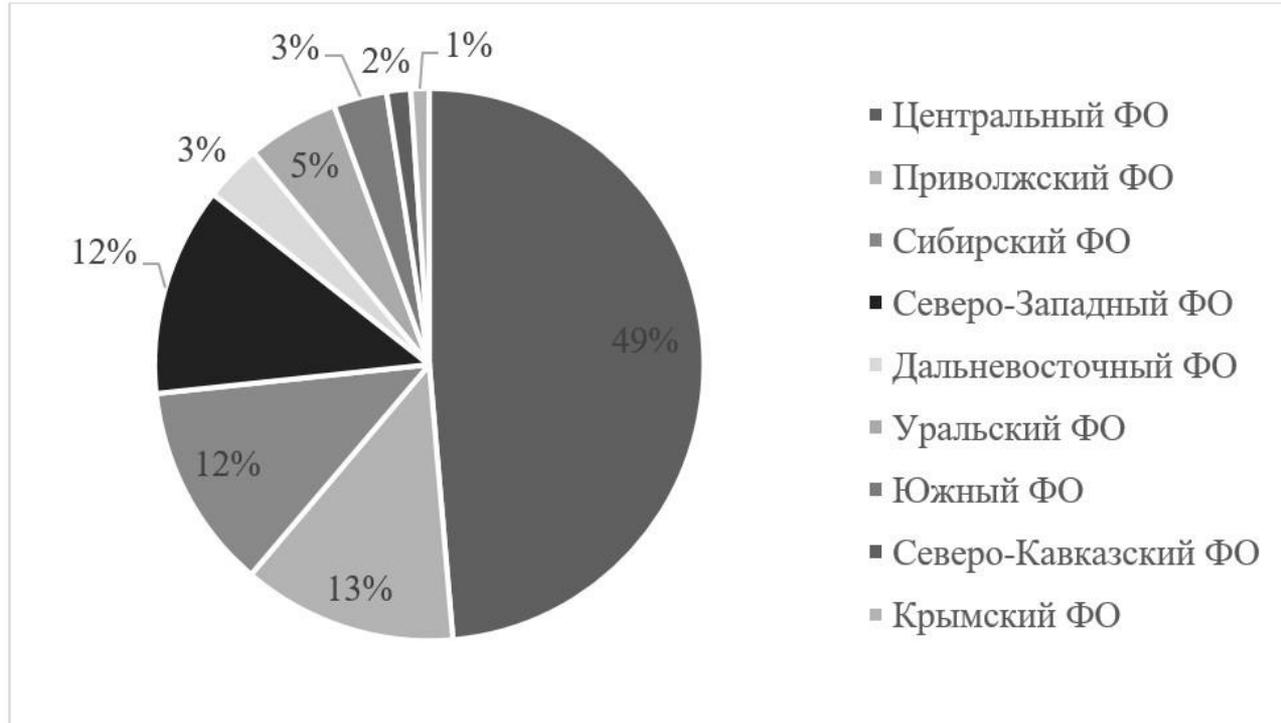
Год / показатель	Кол-во поданных заявок (в шт.)	Кол-во допущенных участников (в шт.)	Средняя экономия (в % от НМЦК)
2018	2,76	1,65	18,12
2019	2,02	1,32	14,74
2020	2,39	1,35	14,79
2021	2,07	1,46	9,81
2022	1,72	1,54	4,67
2023	1,23	1,19	3,83
Итого	2,03	1,42	10,99



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 федеральным округам (2018-2023 гг.).

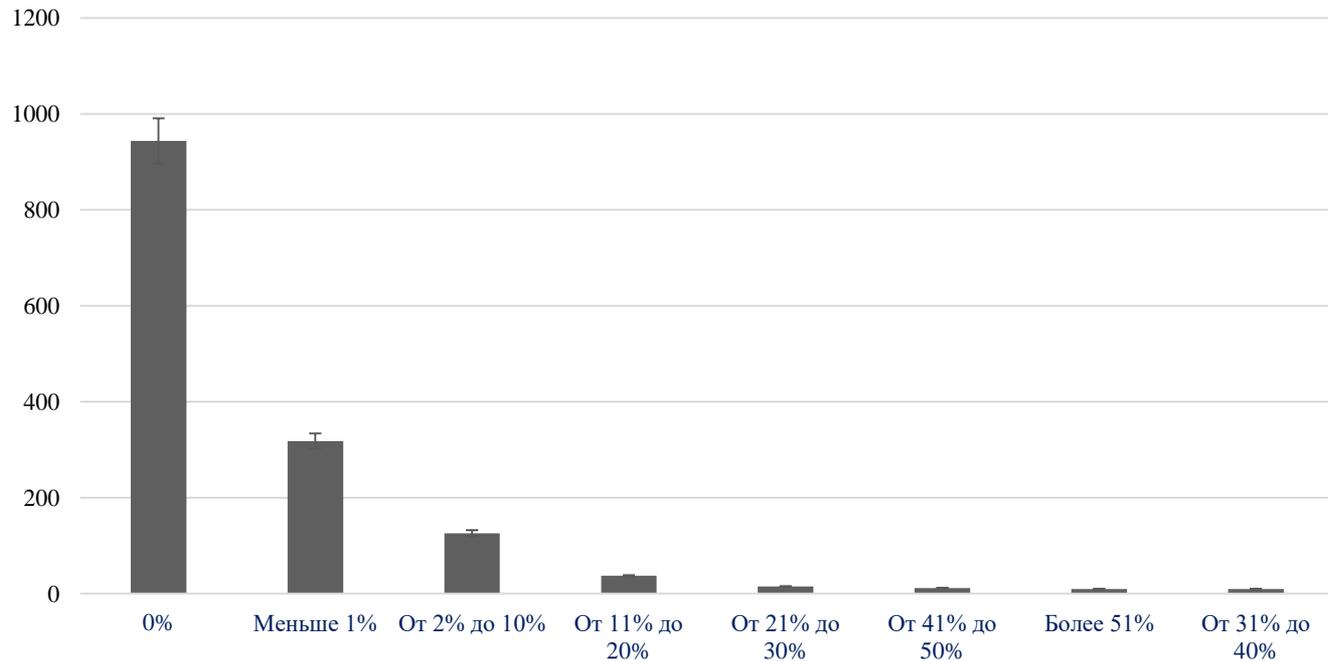




Анализ результатов опроса заказчиков

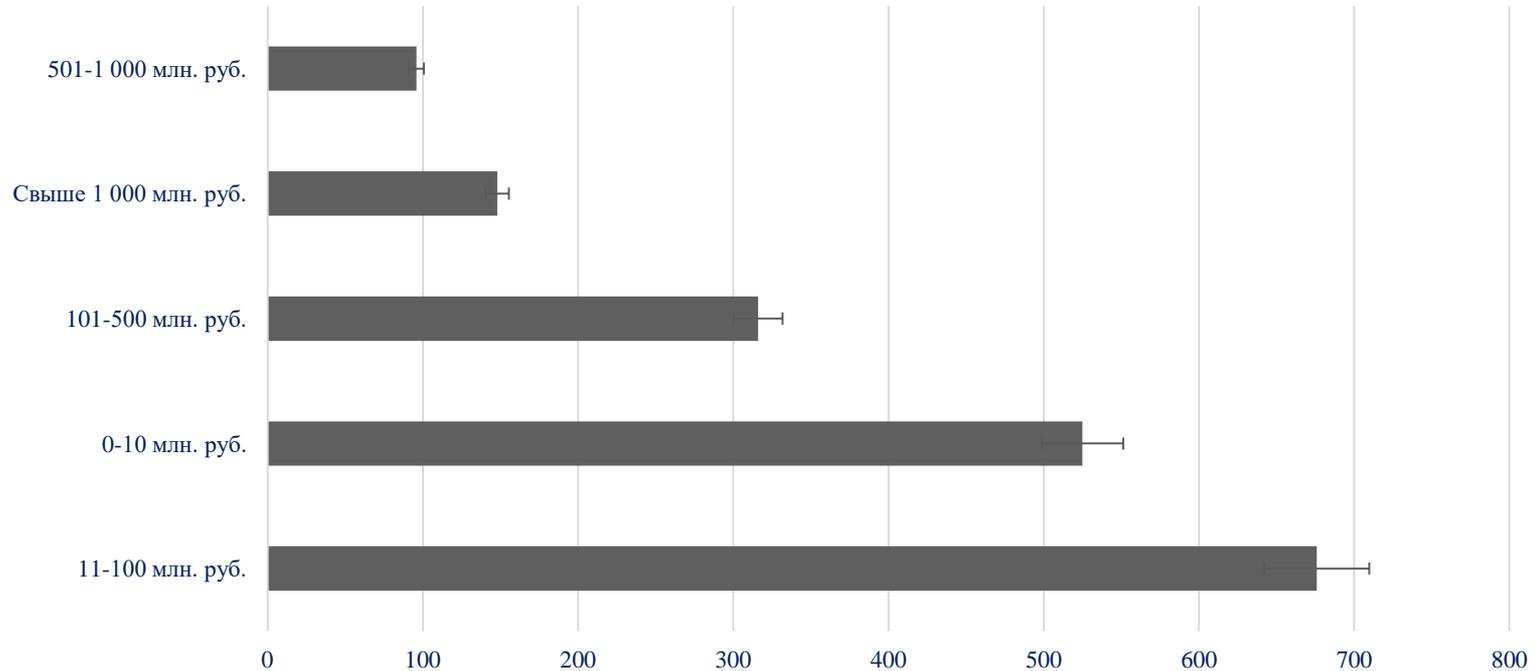


Доля закупок инновационной продукции в общем объеме закупок заказчиков в год

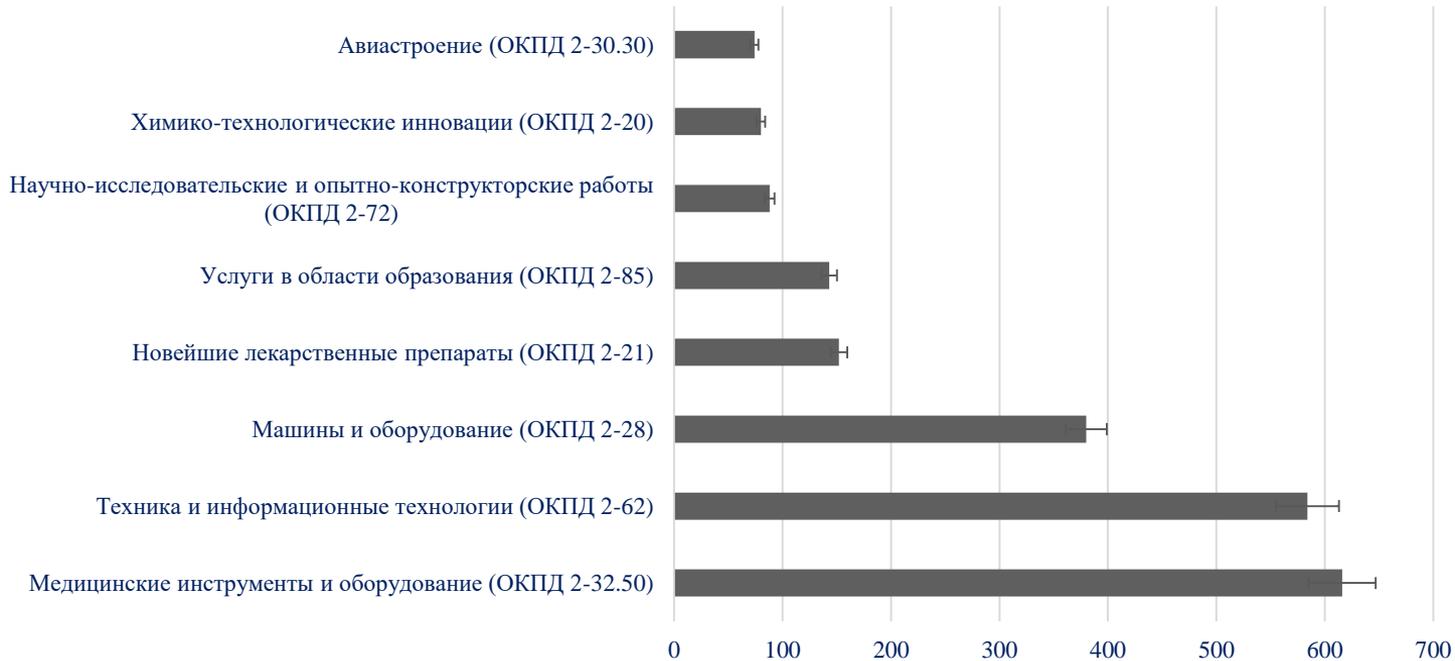




Распределение закупающих организаций по годовому объему закупок



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 находятся на относительно невысоком уровне, причиной чему может служить специфика структуры рынка инноваций в РФ;
5. Инновации чаще закупают через конкурсы и запросы котировок, чем через другие способы 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 унифицированы критерии 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;
- Отмена закупочной процедуры «двухэтапный конкурс»;
- В **223-ФЗ** есть 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.

Спасибо за внимание!