

Теория и практика госзакупок инновационной продукции

В статье представлен теоретический и методологический анализ закупок инновационной и высокотехнологичной продукции, выделены базовые принципы и критерии, которые должны быть положены в государственные инструменты с учетом заявленных целей. Рассмотрен практический опыт применения определения понятий инновационной и высокотехнологичной продукции федеральными органами исполнительной власти. Даны рекомендации по совершенствованию государственной политики в области закупки инновационной и высокотехнологичной продукции.

Ключевые слова: государственные закупки, инновационная продукция, высокотехнологичная продукция, методологический подход.

Введение

Федеральный закон № 223-ФЗ от 18 июля 2011 г. «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изменениями от 29 декабря 2015 г.) (далее — 223-ФЗ) устанавливает, что определенные компании, попадающие под действие данного закона, должны осуществлять закупку инновационной и высокотехнологичной продукции и услуг в установленном объеме.

Порядок закупки инновационной и высокотехнологичной продукции и услуг, а также мониторинг и оценка планов закупок устанавливаются Правительством Российской Федерации. При этом в соответствии с ч. 4 ст. 4 223-ФЗ критерии отнесения продукции к инновационной или высокотехнологичной устанавливаются федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ).

Таким образом, каждый ФОИВ в пределах своих полномочий устанавливает свой перечень инновационной и высокотехнологичной продукции. На данный момент такие перечни утвердили 9 ФОИВ, в том числе Минпромторг России, Минобрнауки России, Минздрав России и др.

Основные вопросы, которые рассмотрены в данной статье, относятся как теоретическому и методологическому аппарату государственных закупок инновационной продукции, так и к применению законодательства на практике.

Что такое инновационная и высокотехнологичная продукция в теории?

Инновационная продукция и высокотехнологичная продукция — это два понятия, которые имеют «точки пересечения» с позиции методологии, но относятся к совершенно различным характеристикам товаров. Инновационность продукции — параметр измерения ее новизны, а высокотехнологичность — это параметр ее технической сложности. При этом техническая сложность не означает обязательное наличие



В. А. Коцюбинский,
старший научный сотрудник лаборатории
экономики знаний ИПЭИ РАНХиГС
kotsubinskiy@ranepa.ru

новизны и наоборот, новизна не означает однозначной технической сложности.

Стоит отметить, что уже было опубликовано множество статей, посвященных тематике измерения инновационной активности и уровня развития высокотехнологичных отраслей промышленности, проблемам измерения данных параметров (см. например, [1-4]), а также проблемам закупок инновационной продукции (см. например, [5]). Поэтому в данной работе автор остановится на ключевых принципах и понятиях, которые в полной мере дают понять, что такое инновационная и высокотехнологичная продукция.

Инновационная продукция определяется Руководством Осло, являющимся основным документом международного уровня, на принципах которого построена в том числе вся российская статистика инноваций. Согласно этому документу, «инновация есть введение в употребление какого-либо нового или значительно улучшенного продукта (товара или услуги) или процесса, нового метода маркетинга или нового организационного метода в деловой практике, организации рабочих мест или внешних связей» [6]. Минимальным признаком инноваций является новизна (или значительные улучшения) для практики конкретного предприятия.

Инновации бывают четырех видов — продуктовые, процессные, маркетинговые и организационные. Иногда также выделяют и пятый тип инноваций — экологические. Инновацией можно назвать только продукт или услугу, которые введены в употребление (внедрены).

При этом создаваться инновации могут на основе научной, технологической, организационной, финансовой и коммерческой деятельности предприятия. Таким образом, наличие научных исследований и разработок может однозначно характеризовать продукт как инновационный, но обратный тезис не верен — инновации могут создаваться и без проведения НИОКР.

Перейдем к понятию высокотехнологичной продукции. Стоит сразу отметить, что кроме утверж-

даемых ФОИВ критериев для закупок инновационной и высокотехнологичной продукции, понятие высокотехнологичной продукции нигде не закреплено в российском законодательстве. Но есть утвержденный Росстатом инструментарий по сбору статистики по высокотехнологичным, среднетехнологичным (высокого уровня) и наукоемким отраслям [7]. Данный инструментарий построен также на принципах, полностью соответствующих международной практике, в целях обеспечения сопоставимости национальных результатов статистических обследований.

Критерием отнесения к высокотехнологичным отраслям является высокий уровень технологического развития, определяемый отношением затрат на НИ-ОКР к валовой добавленной стоимости. Критерием отнесения отрасли к числу наукоемких служит доля лиц с высоким уровнем профессионального образования в численности работников [4].

При этом высокотехнологичными бывают только отрасли обрабатывающей промышленности, а наукоемкими — отрасли услуг. Зачастую в российской практике возникает путаница, что приводит к методологическим ошибкам.

Высокотехнологичных отраслей пять штук, в том числе фармацевтическая отрасль, электроника, авиастроение и пр. Наукоемких отраслей (в данном списке только отрасли сферы услуг) всего 15 штук, в том числе страхование, связь, финансы, деятельность транспорта, научные исследования и пр. [7].

В целом, критерии отнесения продукции, работ и услуг к инновационным и высокотехнологичным, на основе международной и российской практики можно составить следующим образом, представленным в табл. 1.

С точки зрения обеспечения преемственности государственной политики, федеральное законодательство в сфере закупок инновационной и высокотехнологичной продукции должно формироваться с учетом вышеприведенных основных методологических и теоретических предпосылок. При этом утверждаемые документы должны однозначно отвечать следующим требованиям.

1. Должен быть получен ответ на вопрос: «Для кого закупаемые продукция, услуги или работы должны являться инновационными — для покупателя, продавца или государства?»

Ответ на этот вопрос должен быть получен в самих документах федерального уровня, так как покупателю однозначно определить является ли закупаемая продукция инновационной для продавца или государства невозможно. То же самое относится и к другим субъектам закупочной деятельности — продавцу однозначно невозможно определить является ли продукция инновационной для покупателя или государства, а государству невозможно однозначно определить является ли продукция инновационной для покупателя или продавца.

2. Необходимо учитывать, что наличие НИОКР не является единственным критерием отнесения продукции к категории инновационных.
3. Критерии отнесения закупаемых товаров к инновационным и высокотехнологичным, которые разрабатываются ФОИВ, должны точно соответствовать практике определения данных категорий Росстатом.

Росстат ведет сбор статистики инноваций на основе нескольких форм федеральной отчетности, основными из которых являются 2-наука, 4-инновации, 2-МП и пр. Принципы, заложенные в эти формы являются признанными на международном уровне, что позволяет сопоставлять российскую статистику с зарубежной. Если же не придерживаться данного подхода в сборе информации о закупках инновационной продукции, то ее дальнейший анализ не может быть соотнесен с общероссийской статистикой или международной. Делать какие-либо выводы на основе информации о закупках инновационной продукции будет просто невозможно, тем более, в условиях различных критериев инноваций среди ФОИВ.

4. Высокотехнологичными бывают только товары, а наукоемкими — только работы и услуги.
5. Понятия высокотехнологичных товаров, наукоемких работ и услуг необходимо четко соотносить с одноименными отраслями — высокотехнологич-

Таблица 1

Теория и методология: критерии инновационной и высокотехнологичной продукции

Вид продукции, работ или услуг	Критерии
1. Инновационная продукция, работы или услуги	Должен выполняться один из критериев: 1. Товары, работы или услуги являются новыми или значительно усовершенствованными по части их свойств или способов использования для конкретного предприятия-заказчика (продуктовые инновации). 2. Товары, работы или услуги позволяют внедрить предприятием-заказчиком новый или значительно улучшенный способ производства или доставки для такого предприятия (процессные инновации). 3. Товары, работы или услуги позволяют внедрить предприятием-заказчиком новый метод или способ сбыта продукции для такого предприятия (маркетинговые инновации). 4. Товары, работы или услуги позволяют внедрить предприятием-заказчиком новый организационный метод в деловой практике предприятия, в организации рабочих мест или внешних связей для такого предприятия (организационные инновации)
2. Высокотехнологичная продукция или работы	Товары соответствуют номенклатуре продукции (по ОКПД 2), выпускаемой высокотехнологичными отраслями обрабатывающей промышленности (возможно включение также среднетехнологических (высокого уровня))
3. Наукоемкие услуги	Услуги соответствуют номенклатуре услуг (по ОКПД 2), предоставляемых наукоемкими отраслями

Источник: составлено автором по материалам [6]

ными отраслями обрабатывающей промышленности, и наукоемкими отраслями сферы услуг.

Для этого необходимо использовать Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2), который определяет перечень продукции, работ и услуг, выпускаемой высокотехнологичными и наукоемкими отраслями соответственно.

Инновационная и высокотехнологичная продукция на практике

Рассмотрим, каким образом определенные в данной статье основные теоретические и методологические требования к построению системы критериев инновационной и высокотехнологичной продукции, работ и услуг реализуются на практике.

В табл. 2 приведены критерии отнесения товаров, работ и услуг к инновационной и (или) высокотехнологичной продукции, работам и услугам.

Анализ табл. 2 позволяет сделать несколько выводов.

Во-первых, все документы ФОИВ (за исключением Минпромторга России), определяющие критерии отнесения товаров, работ и услуг к инновационной и (или) высокотехнологичной продукции, работам и услугам частично дублируют друг друга. В части опре-

деления инновационной продукции, работ и услуг — это наличие признаков научно-технологической новизны, экономического эффекта, наукоемкости, внедрения. В части высокотехнологичной продукции — это наукоемкость отраслей, производство на основе передового оборудования и технологий, а также с использованием труда высококвалифицированного, специально подготовленного персонала.

Критерии инновационных и высокотехнологичных товаров Минпромторга России в целом построены на основе теоретических и методологических подходов, указанных в табл. 1.

Во-вторых, часть ФОИВ в целом уравнивает понятия инновационной и высокотехнологичной продукции. К ним относятся Минкомсвязь России и Минэнерго России. Такой подход полностью противоречит методологическим принципам, теоретическим выкладкам, международной и российской практике.

В-третьих, отсутствует упоминание определения экономических субъектов, для которых вводится критерий инновационности. В утвержденных документах не приводится информации о том, кто определяет отношение закупки к категории инновационных — покупатель, продавец или государство.

Совершенно непонятно каким образом, заказчику на практике понять был ли произведен товар с использованием труда высококвалифицированных

Таблица 2

Приказы ФОИВ: критерии инновационной и высокотехнологичной продукции

№ п/п	ФОИВ	Критерии инновационной продукции	Критерии высокотехнологичной продукции
1	Минпромторг России [8]	<ol style="list-style-type: none"> 1. Потребительские свойства товара являются новыми или улучшенными, превосходят потребительские свойства ранее производимых товаров. 2. При производстве товара или оказании услуги используются результаты НИОКР. 3. При производстве товара или оказании услуги используется только новое или модернизированное оборудование и технологии, которые ранее не использовались при производстве данного товара. 4. Работа выполняется и оказывается услуга в области, в которой ранее аналогичная работа и услуга не применялись. 5. При использовании в производстве товара, выполнении работы, оказании услуги учитываются запатентованные РИД. 6. Прочее 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Продукция изготавливается, а услуги предоставляются наукоемкими отраслями. 2. Продукция производится, а услуги оказываются на основе использования новейших образцов оборудования и технологий. 3. Участие в процессах высококвалифицированного, специально подготовленного персонала
2	МЧС России [9]	<ol style="list-style-type: none"> 1. Соответствие приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации. 2. Научно-техническая новизна. 3. Внедрение продукции. 4. Экономический эффект реализации продукции. 5. Наукоемкость продукции 	
3	ФМС России [10]		
4	Минсельхоз России [11]		
5	Минтранс России [12]		
6	Минобрнауки России [13]		
7	Минздрав России [14]	<ol style="list-style-type: none"> 1. Научно-техническая новизна. 2. Внедрение продукции. 3. Экономический эффект реализации продукции. 4. Наукоемкость продукции 	Дополнительно к вышеприведенным параметрам добавляется: соответствие приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в РФ
8	Минкомсвязь России [15]	<ol style="list-style-type: none"> 1. Научно-техническая новизна. 2. Экономический эффект реализации продукции. 3. Наличие защиты патентных прав (если применимо) 	
9	Минэнерго России [16]	<ol style="list-style-type: none"> 1. Научно-техническая новизна (новая и усовершенствованная). 2. Наличие экономического эффекта. 3. Высокий технический уровень (улучшение характеристик, увеличение сроков эксплуатации и т. д.). 4. Соответствие приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации. 5. Наукоемкость продукции 	

Источник: составлено автором по нормативным документам ФОИВ

кадров, использовались ли результаты НИОКР при его производстве и т. д.

То же самое касается и высокотехнологичной продукции. Каким образом заказчику понять был ли произведен товар на основе новейших образцов оборудования и технологий? Кто определяет, является ли технологическое оборудование новейшим или нет?

В-четвертых, представленные критерии не соответствуют международной практике и практике Росстата (за исключением Минпромторга России в части определения инновационных товаров, работ и услуг), что накладывает существенные ограничения на трактовку анализа результатов сбора подобной информации. У каждого ФОИВ свое определение инновационной и высокотехнологичной продукции.

В-пятых, в критериях ФОИВ даются определения, не соответствующие международной практике, например, вводится понятие высокотехнологичных услуг.

Более того, в документах утверждается, что высокотехнологичную продукцию изготавливают наукоемкие отрасли. Данный тезис полностью противоречит принятым документам Росстата, в которых утверждается, что наукоемкие отрасли — это отрасли сферы услуг. Следовательно, такие отрасли в принципе не могут производить продукцию, они предоставляют услуги. При этом стоит отметить, что в названиях приказов ФОИВ фигурирует исключительный термин «высокотехнологичная продукция» без упоминания сферы услуг.

В целом, критерии инновационной продукции, представленные ФОИВ являются более узкими, чем теоретические критерии, в том числе используемые статистическими учреждениями России и мира (приведены в табл. 1). Понятие высокотехнологичной продукции, наоборот, более широкое, чем это принято. А высокотехнологичных услуг не бывает в принципе (за исключением здравоохранения по российскому законодательству) — существуют только наукоемкие.

Рекомендации по совершенствованию государственной политики в области закупок инновационной и высокотехнологичной продукции

Проведение государственной политики в области закупок инновационной и высокотехнологичной продукции должно быть основано на общепринятых принципах, а также с учетом существующей российской и международной практики.

В качестве первоочередных мер государственной политики, способствующих повышению эффективности намеченных мероприятий, стоит выделить:

1. Разработка и утверждение соответствующего постановления Правительства Российской Федерации, которое определит критерии отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции, общие критерии определения инноваций, их виды и пр., а также список высокотехнологичных и наукоемких отраслей.

Закрепление на федеральном уровне без учета привязки к отдельным отраслям промышленности и сферы услуг общих критериев в области инноваций и высоких технологий приведет к унифицированности

законодательства, повышению эффективности мер государственного регулирования, а также к сопоставимости статистической и аналитической информации из различных источников. Данное предложение является необходимым для проведения скоординированной политики увеличения государственных закупок инновационных и высокотехнологичных товаров.

Наличие различных перечней критериев для каждой из сфер деятельности ФОИВ приведет к путанице, а также несопоставимости результатов государственной политики. Например, нельзя будет сравнить эффективность закупок инновационной и высокотехнологичной продукции в обрабатывающей промышленности (ответственный Минпромторг России) и отрасли информационных технологий (ответственный Минкомсвязь России).

2. Приведение в соответствие критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции к критериям, предложенным в Руководстве Осло или утвержденных Росстатом.
3. Введение в Федеральный закон № 223-ФЗ от 18 июля 2011 г. «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» понятия наукоемких услуг, что позволит избежать некорректного употребления термина «высокотехнологичные услуги».
4. Сокращение периода планирования закупок инновационной и высокотехнологичной продукции с 5-7 лет до 1 года.

В целом в качестве критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационным (с учетом невозможности закупки предприятиями продуктовых инноваций по определению) можно предложить следующие критерии (удовлетворение одного из них является достаточным основанием для отнесения к инновационной продукции, работам или услугам):

1. Закупаемые товары, работы или услуги позволяют внедрить предприятием-заказчиком новый или значительно улучшенный способ производства или доставки для такого предприятия (процессные инновации);
2. Закупаемые товары, работы или услуги позволяют внедрить предприятием-заказчиком новый метод или способ сбыта продукции для такого предприятия (маркетинговые инновации);
3. Закупаемые товары, работы или услуги позволяют внедрить предприятием-заказчиком новый организационный метод в деловой практике предприятия, в организации рабочих мест или внешних связей для такого предприятия (организационные инновации).

Либо же за основу использовать критерии Минпромторга России, которые удовлетворяют теоретическим предпосылкам практически в полной мере.

В качестве критериев отнесения товаров к высокотехнологичным, можно выделить следующий критерий:

- Закупаемые товары и работы соответствуют номенклатуре продукции (по ОКПД 2), выпускаемой высокотехнологичными отраслями обрабатывающей промышленности (возможно включение также

среднетехнологических (высокого уровня)), перечень которых утвержден Росстатом.

В качестве критериев отнесения услуг к наукоемким, можно выделить следующий критерий:

- Закупаемые услуги соответствуют номенклатуре услуг (по ОКПД 2), предоставляемых наукоемкими отраслями, перечень которых утвержден Росстатом.

Заключение

С высокой долей вероятности стоит утверждать, что существующая система закупок инновационной и высокотехнологичной продукции по 223-ФЗ будет скорректирована в сторону упрощения. Предварительный анализ показывает, что добиться поставленных Правительством Российской Федерации целей в созданных законодательных условиях регулирования закупок инновационной и высокотехнологичной продукции просто невозможно из-за несоответствия этих условий теоретическим и методологическим принципам и подходам.

В статье был предложен ряд первоочередных мер, которые должны быть реализованы до перехода закупок инновационной и высокотехнологичной продукции в активную стадию, т. е. в 2016 г.

Построенная на сегодняшний день система закупок инновационной и высокотехнологичной продукции не сможет коренным образом повлиять на инновационную активность предприятий, даже если реализовать предложенные в данной статье меры, так как инновации — субъективное понятие и к ним можно отнести практически все операционные и стратегические действия предприятия.

Именно поэтому необходимо стимулирование инновационной активности предприятий не на основе корректировки промежуточных инструментов, к которым относятся закупки, а на основе создания фундаментальных условий, обеспечивающих стимулы у предприятий развиваться. К ним можно отнести институциональные условия (защиту прав собственности в первую очередь), уровень конкуренции, доступность кредитования и пр. Но даже реализация таких мер не сможет кардинально переломить существующие тенденции в краткосрочной перспективе, так как предприятиям на данном этапе технологического развития выгоднее развиваться путем адаптации и имитации существующих наработок мировой промышленности, чем создавать собственные технологии. Поэтому политика инновационного стимулирования и технологического развития должна быть ориентирована в первую очередь на решение долгосрочных задач, ждать от нее результатов даже в 5-7-летней перспективе не приходится.

Список использованных источников

1. В. А. Коцюбинский, В. А. Еремкин. Измерение национального инновационного развития: мировые практики и российский опыт. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. http://www.iep.ru/files/text/innov_econ/kotsubinsky.pdf.
2. И. М. Бортник, А. Золотарев, В. Н. Киселев и др. Инструменты анализа инновационной деятельности малого предпринимательства в России//Инновации. № 3. 2013. С. 26-38.

3. И. М. Бортник, В. Г. Зинов, В. А. Коцюбинский и др. Вопросы достоверности статистической информации об инновационной деятельности в России//Инновации. № 10. 2013. С. 10-17.
4. В. А. Коцюбинский. Методологические подходы сопоставления показателей развития высокотехнологичных секторов России и стран ОЭСР//Инновации. № 4. 2015. С. 27-32.
5. А. И. Каширин. Закупки инновационных продуктов или закупки инноваций?//Инновации. № 5. 2015. С. 13-21.
6. Руководство Осло. Рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям/Пер. с англ. М.: ЦИСН, 2010.
7. Приказ Росстата № 21 от 14 января 2014 г. «Об утверждении методики расчета показателей «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте» и «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации».
8. Приказ Министерства промышленности и торговли РФ № 1618 от 1 ноября 2012 г. «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации».
9. Приказ МЧС РФ № 768 от 14 декабря 2012 г. «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции».
10. Приказ Федеральной миграционной службы № 330 от 15 апреля 2014 г. «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции».
11. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ № 323 от 18 августа 2014 г. «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции».
12. Приказ Министерства транспорта РФ № 261 от 25 августа 2015 г. «Об утверждении Критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции».
13. Приказ Министерства образования и науки РФ № 881 от 1 ноября 2012 г. «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции».
14. Приказ Министерства здравоохранения РФ № 514н от 31 июля 2013 г. «Об утверждении Критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции».
15. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ № 286 от 10 октября 2013 г. «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции».
16. Приказ Министерства энергетики РФ № 1026 от 25 декабря 2015 г. «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции».

Theory and practice of public procurement of innovative products

V. A. Kotsyubinskiy, Institute of Applied Economic Research of Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation.

This article reviewed theoretical and case study of public procurement of innovative and advanced technology products, defined core principles and criteria, which have to be included into state tools considering stated goals, according also precedence of direct experience of definitive adaptation of innovative and advanced technology products by federal executive authority. The references are given in state policy of public procurement of innovative and advanced technology products area.

Keywords: public procurement, innovative products, advanced technology, theoretical study.