

Научная статья

<https://doi.org/10.21202/2782-2923.2024.1.24-35>

УДК 336.5:339.186:001.895:316:338.24(470+571)

JEL: H57, O3, O38

С. С. Цыганков¹,

А. И. Маскаев¹,

В. В. Вольчик¹

¹ Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону, Россия

Государственные закупки и инновационная политика в России: взгляд со стороны нарративной экономики

Контактное лицо:

Цыганков Сергей Сергеевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории, Южный федеральный университет

E-mail: sscygankov@sfedu.ru

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7827-8318>

Web of Science Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/AAU-4272-2020/>

Scopus ID: 57193806365

eLIBRARY SPIN-код: 3015-3550

Маскаев Артем Ильич, кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономической теории, Южный федеральный университет

E-mail: maskaev@sfedu.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7431-6978>

Web of Science Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/O-8704-2016>

Scopus ID: 57217016371

eLIBRARY SPIN-код: 7350-4360

Вольчик Вячеслав Витальевич, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории, Южный федеральный университет

E-mail: volchik@sfedu.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0027-3442>

Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/K-7832-2012>

eLIBRARY SPIN-код: 2539-2890

Аннотация

Цель: выявление нарративов, описывающих применение системы государственных закупок для реализации инновационной политики, а также проведение их критического анализа.

Методы: количественный анализ частоты употребления нарративов, качественный анализ нарративов для выявления протомоделей, институтов и социального контекста.

Результаты: в современной экономической системе России государственные закупки используются в качестве инструмента реализации национальной инновационной политики. Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих госзакупки инновационных и высокотехнологичных товаров, показал наличие тенденций, потенциально снижающих вариативность действий заказчиков и прозрачность закупочных процедур. Основываясь на инструментарии нарративной экономики, авторы проанализировали отношение акторов (представителей государства, бизнеса и академии) российской инновационной системы к сложившейся практике применения государственных закупок в контексте отечественной инновационной политики. В результате были типологизированы проблемы государственных закупок для инновационного развития России, обсуждаемые в средствах массовой информации.

Научная новизна: рассмотренные нарративы позволили обнаружить, что применительно к российской инновационной системе субъекты системы государственных закупок могут действовать в логике теории «принципала-агента», а тенденция на снижение прозрачности встречает одобрение со стороны ряда акторов.

Практическая значимость: институциональный анализ последних изменений в сфере государственных закупок, в том числе правил, регулирующих закупки инновационной и высокотехнологичной продукции, выявил деволуцию формализованных правил, направленных на реализацию государственной инновационной политики, что вместе с выросшим уровнем приватности организационной деятельности заказчиков несет в себе риски не только повышения уровня оппортунистического поведения субъектов рынка госзакупок, но и снижения доверия ко всей системе государственных закупок со стороны общества.

Ключевые слова:

экономическая теория, государственные закупки, инновационная политика, инновации, национальная инновационная система, нарративная экономика, институциональная экономика

Финансирование

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 21-18-00562 «Развитие российской инновационной системы в контексте нарративной экономики» в Южном федеральном университете. <https://rscf.ru/project/21-18-00562/>

Статья находится в открытом доступе в соответствии с Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), предусматривающем некоммерческое использование, распространение и воспроизводство на любом носителе при условии упоминания оригинала статьи.

Как цитировать статью: Цыганков, С. С., Маскаев, А. И., Вольчик, В. В. (2024). Государственные закупки и инновационная политика в России: взгляд со стороны нарративной экономики. *Russian Journal of Economics and Law*, 18(1), 24–35. <https://doi.org/10.21202/2782-2923.2024.1.24-35>

Scientific article

S. S. Tsygankov¹,

A. I. Maskaev¹,

V. V. Volchik¹

¹ Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia

Public procurement and innovation policy in Russia: a perspective of narrative economics

Contact:

Sergey S. Tsygankov, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor, Department of Economic Theory, Southern Federal University

E-mail: sscygankov@sfedu.ru

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7827-8318>

Web of Science Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/AAy-4272-2020/>

Scopus ID: 57193806365

eLIBRARY SPIN-код: 3015-3550

Artem I. Maskaev, Cand. Sci. (Economics), Senior Lecturer, Department of Economic Theory, Southern Federal University

E-mail: maskaev@sfedu.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7431-6978>

Web of Science Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/O-8704-2016>

Scopus ID: 57217016371

eLIBRARY SPIN-код: 7350-4360

Vyacheslav V. Volchik, Dr. Sci. (Economics), Professor, Head of the Department of Economic Theory, Southern Federal University
E-mail: volchik@sfedu.ru
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0027-3442>
Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/K-7832-2012>
eLIBRARY SPIN-код: 2539-2890

Abstract

Objective: to identify narratives describing the use of public procurement system for innovation policy implementation and to critically analyze them.

Methods: quantitative analysis of the frequency of narratives, qualitative analysis of narratives to identify protomodels, institutions and social context.

Results: in the modern Russian economic system, public procurement is used as a tool for implementing the national innovation policy. The analysis of legal acts regulating public procurement of innovative and high-tech goods showed the trends that potentially reduce the variability of procuring entities' actions and the transparency of procurement procedures. Based on the tools of narrative economics, the authors analyzed the attitude of actors (representatives of the state, business and academia) of the Russian innovation system to the existing practice of public procurement in the context of the national innovation policy. As a result, the work presents a typology of public procurement problems, discussed in mass media, for Russia's innovative development.

Scientific novelty: the considered narratives show that, in relation to the Russian innovation system, the public procurement subjects can act in the logic of the "principal-agent" theory, while the tendency to reduce transparency is welcomed by some actors.

Practical significance: institutional analysis of the recent changes in public procurement, including the rules governing the procurement of innovative and high-tech products, has revealed the devolution of formalized rules aimed at the implementation of state innovation policy. Together with the increased level of privacy in organizational activities of procuring entities, this carries the risks of not only increasing the level of opportunistic behavior of the public procurement market subjects, but also decreasing confidence in the entire public procurement system.

Keywords:

economic theory, public procurement, innovation policy, innovation, national innovation system, narrative economics, institutional economics

Financial Support

The research was funded by the Russian Science Foundation grant No. 21-18-00562 "Development of the Russian innovation system in the context of narrative economics" at Southern Federal University. <https://rscf.ru/project/21-18-00562/>

The article is in Open Access in compliance with Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), stipulating non-commercial use, distribution and reproduction on any media, on condition of mentioning the article original.

For citation: Tsygankov, S. S., Maskaeв, A. I., & Volchik, V. V. (2024). Public procurement and innovation policy in Russia: a perspective of narrative economics. *Russian Journal of Economics and Law*, 18(1), 24–35. (In Russ.). <https://doi.org/10.21202/2782-2923.2024.1.24-35>

Введение

Основными акторами национальных инновационных систем (далее – НИС) в модели «тройной спирали» выступают государство, академия и бизнес (Ицкович, 2011). Данный концепт возник в конце XX в. в результате осознания ключевой роли институтов во взаимодействии данных акторов (Metcalfe, 1995, p. 38), что в дальнейшем было отражено в основном в научных исследованиях в рамках институциональной и эволюционной экономики (Дежина, Киселева, 2007; Sarayannis & Campbell, 2012; Вольчик и др., 2022а). Роль государства во взаимодействии между акторами НИС является основной и реализуется в двух направлениях: во-первых, это создание формальных институтов (т. е. законодательства), регулирующих инновационную сферу, а во-вторых, как совокупность институтов, осуществляющих реализацию национальной инновационной политики (Вольчик и др., 2022б).

Естественно, государственные закупки не являются единственным инструментом, который государство может использовать для стимулирования инновационной деятельности. Государство может активизировать эту деятельность через регулирование прав интеллектуальной собственности, рынка труда, в области антимонопольного законодательства, законодательства в сфере инноваций, за счет институтов развития, в том числе в виде грантов на исследовательскую деятельность (Nemet, 2009; Constantini et al., 2015; Вольчик и др., 2022b; Ширяев и др., 2022; Chiappinelli et al., 2023).

Например, в рамках создания законодательной базы для развития инновационной сферы, куда можно отнести и законодательство о госзакупках, государством была введена в оборот такая организационно-правовая форма юридических лиц, как «хозяйственное партнерство»¹, что оценивалось достаточно позитивно в начальном периоде (Андреев, 2012; Стерледева, 2013), которая может способствовать инновационной активности бизнеса. Однако в более поздних исследованиях (Скворцова и др., 2017; Волос, 2021; Нагдалян, 2020; Самойлов, 2017) отмечалась фактическая неприменимость данной организационно-правовой формы для инновационных компаний из-за ее правовой природы. Более того, проведенный авторами анализ организаций по данным Единого государственного реестра юридических лиц показал, что по состоянию на 25 октября 2023 г. в России было зарегистрировано 69 организаций с данной организационно-правовой формой, из них 47 уже ликвидировано и всего лишь 22 действующих, из которых одна находится на стадии ликвидации. Это подтверждает выводы исследователей о фактической неприменимости данной организационно-правовой формы для инновационной деятельности и свидетельствует о сложности задачи государства по созданию формальных институтов, которые бы способствовали инновационному развитию страны.

В этом аспекте, учитывая значительную долю государственных закупок в ВВП, государству сложно их игнорировать при реализации своей инновационной политики (например, доля госзакупок² в ВВП России составляет около 27 %³). Используя потенциал государственных закупок, государство может широко их использовать для развития инноваций, технологий и экономического развития (Lember et al., 2014). За счет создания спроса на инновационную продукцию для удовлетворения нужд общественного сектора государство предлагает соответствующий рынок сбыта для организаций, которые производят инновационные товары либо выполняют (оказывают) соответствующие работы и услуги (Chiappinelli et al., 2023).

Цель статьи: на основе нарративного анализа СМИ выявить особенности функционирования системы государственных закупок применительно к развитию российской инновационной системы (далее – РИС).

Для достижения цели требовалось выполнение ряда задач. Во-первых, проанализировать существующую нормативно-правовую базу, связанную с инновационно ориентированными государственными закупками. Во-вторых, сформировать базу нарративов, содержащихся в федеральных и специализированных СМИ. В-третьих, выделить барьеры для развития РИС со стороны системы государственных закупок. В-четвертых, сравнить перспективы развития системы государственных закупок в нарративах различных типов акторов РИС (представителей академии, бизнеса и государства).

Государственные закупки, законодательство и инновации в России

Несмотря на формальную имплементацию элементов инновационной политики в отечественную систему государственных закупок еще в 2014 г. (год, когда вступил в силу Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее – Закон № 44-ФЗ)⁴ (Цыганкова, 2018; Tsygankov et al., 2021), в последнее время в российской

¹ О хозяйственных партнерствах. № 380-ФЗ от 03.12.2011. (2011). СПС «КонсультантПлюс». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122730/

² В данном исследовании речь идет о широкой трактовке государственных закупок, включающих в себя закупки в рамках Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ и Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ.

³ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год». <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf>

⁴ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. № 44-ФЗ от 05.04.2013. (2013). СПС «КонсультантПлюс». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/

системе государственных закупок наблюдается обратный процесс – деволуция⁵ формализованных правил, направленных на реализацию инновационной политики (см. также Tsygankov, 2022). Так, в начале 2022 г. в контрактной системе из возможных способов закупок был исключен конкурс с ограниченным участием, который предназначался для закупок заказчиками инновационной и высокотехнологичной продукции, которая была утверждена Постановлением Правительства № 99⁶. По причине исключения конкурса с ограниченным участием в электронной форме из положений Закона № 44-ФЗ Постановление Правительства № 99 также было отменено. Как мы отмечали ранее, данное Постановление не было направлено на развитие государственной инновационной политики и преследовало единственную цель – дать возможность заказчикам проводить конкурс с ограниченным участием в электронной форме вместо электронного аукциона⁷ (Tsygankov et al., 2021), чтобы победитель закупки определялся не только по цене.

Кроме того, в начале 2022 г. из возможных способов закупки также был исключен двухэтапный конкурс в электронной форме, который, согласно данным Минфина (всего шесть извещений в масштабе всей страны за 2021 г.)⁸, был наименее распространенным среди всех конкурентных способов закупки (табл. 1). Тем не менее мы негативно оцениваем данную меру, поскольку вместо анализа причин отсутствия популярности данного способа и корректировки дизайна, условий проведения для повышения его значимости для заказчиков среди всех конкурентных способов закупки было принято решение идти по самому легкому пути, что дополнительным образом снизило вариативность выбора у заказчиков.

Таблица 1

Исключенные способы закупок для инновационных и высокотехнологичных товаров в контрактной системе в 2022 г.

Table 1. Type of procurement for innovative and high-tech goods in contract system excluded in 2022

Способ закупки / Method of procurement	Условия применения / Terms of application
Конкурс с ограниченным участием в электронной форме / Restricted tendering in electronic form	Если поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны осуществить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации / If only suppliers (contractors, performers) with the required level of qualification are able to supply goods, perform works, render services due to their technical and (or) technological complexity, innovative, high-tech or specialized nature
Двухэтапный конкурс в электронной форме / Two-stage tendering in electronic form	При одновременном соблюдении следующих условий: 1) конкурс проводится для заключения: а) ... на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции; ... 2) для уточнения характеристик объекта закупки необходимо провести его обсуждение с участниками закупки / If the following conditions are simultaneously met: 1) the tendering is held for the conclusion of: (a) ... for the supply of innovative and high-tech products; ... 2) in order to clarify the characteristics of the procurement object it is necessary to discuss it with the procurement participants

⁵ То есть процесс, обратный институционализации.

⁶ Постановление Правительства РФ № 99 от 04.02.2015. (2015). СПС «КонсультантПлюс». Документ утратил силу.

⁷ Например, при закупке продуктов питания медицинскими учреждениями, если начальная цена превышала 500 тысяч рублей.

⁸ Минфин России. (2022). Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», за 2021 г. https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases?id_57=136263-svodnyi_analiticheskii_otchet_o_rezultatakh_monitoringa_zakupok_tovarov_rabot_uslug_osushchestvlyaemykh_v_sootvetstviy_s_federalnym_zakonom_o_kontraktnoi_sisteme_v_sfere_zakupok_tovarov_rabot_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_za_2021_g

Что касается закупок в рамках Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ (далее – Закон № 223-ФЗ)⁹, то продолжается практика оппортунистического поведения заказчиков в рамках их отношения к закупкам инновационных и высокотехнологичных товаров. Например, АО «РЖД» в своем плане закупок инновационной и высокотехнологичной продукции на период с 2022 по 2026 г. включило услуги по доступу к информационно-справочным системам¹⁰ и заправке картриджами¹¹. С нашей точки зрения, это обусловлено отсутствием единого подхода к определению инновационной и высокотехнологичной продукции в данном сегменте рынка государственных закупок (Tsugankov et al., 2021), а также служит наглядным примером действия закона Кэмпбелла в рамках теории «принципала-агента» (Покусаенко, Вольчик, 2019). Использование количественных метрик вызывает адаптацию акторов и последующую эрозию показателя, если существует несоответствие между интересами принципала (в данном случае государства, преследующего цели инновационного развития) и агента (компаний, действующих по 223-ФЗ и реализующих собственные экономические интересы).

Еще одной проблемой относительно анализа реализации заказчиками государственной инновационной политики является снижение прозрачности, вызванное «антисанкционными» мерами, установленными Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2022 г. № 301¹². Оно позволило заказчикам, находящимся под санкциями, не размещать информацию о проводимых закупках в открытом доступе в Единой информационной системе в сфере закупок с 1 апреля 2022 г.

Нами были проанализированы специализированный список из 90 заказчиков, которые обязаны ежегодно отчитываться о закупках инновационной и высокотехнологичной продукции¹³, а также информация о закупках этих организаций в Единой информационной системе в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru). Проведенный анализ показал, что только 32 организации из 90 в настоящий момент размещают информацию о закупках публично в открытом доступе. Это в основном инфраструктурные, энергетические, энергосбытовые компании, а также организации из пищевой промышленности (например, птицефабрики). Среди заказчиков, которые не размещают информацию в открытом доступе, можно выделить организации из сфер приборостроения и машиностроения, а также акционерные общества с большой долей государственного участия. Такая имплементация приватности в организацию закупочной деятельности заказчика приводит к снижению контроля закупок со стороны общества, что, с одной стороны, чревато разрушением доверия к государственным институтам (Grimmelikhuijsen et al., 2017), а с другой – увеличивает риски оппортунистического поведения агентов на рынке государственных закупок (Stigler, 1964; Boehm & Olaya, 2006; Piga, 2011). Снижение доверия и рост оппортунизма в свою очередь ведут к росту трансакционных издержек, а значит, и снижению эффективности системы государственных закупок.

Результаты исследования

Нарративы о государственных закупках и инновациях

В данном исследовании российская инновационная система изучается с позиции методологии нарративного анализа экономики, что предполагает сочетание количественных и качественных методов. Количественный анализ нарративов предполагает анализ их вирусности и частоты употребления во взаимосвязи с экономической динамикой. Качественный подход, в свою очередь, направлен на выявление протомоделей, с помощью которых акторы объясняют причинно-следственные связи, а также на анализ идей, институтов и социального контекста (подробнее см. (Вольчик, 2022)).

⁹ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. № 223-ФЗ от 18.07.2011. (2011). СПС «КонсультантПлюс». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/

¹⁰ Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. <https://zakupki.gov.ru/epz/orderplan/innovation/card/common-info.html?id=291165951&infoId=5615490>

¹¹ Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. <https://zakupki.gov.ru/epz/orderplan/purchase-plan/card/position-info.html?id=765241&infoId=5615490>

¹² Постановление Правительства РФ № 301 от 06.03.2022 (ред. от 20.12.2022). (2022). СПС «КонсультантПлюс». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411094/

¹³ Распоряжение Правительства РФ № 475-р от 21.03.2016 (ред. от 04.05.2023). СПС «КонсультантПлюс». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195672/

Эмпирическая база нарративов № 1 для данного исследования состоит из 43 рейтинговых источников информации, которые включают в себя газеты, журналы и интернет-ресурсы, содержащихся в электронной базе периодических источников информации «Интегрум». Для выбора данных источников были использованы рейтинги компании «Медиалогия»: «Федеральные СМИ: 2020 год»¹⁴.

Эмпирическая база нарративов № 2 состоит из 11 источников информации, содержащихся в электронной базе периодических источников информации «Интегрум», которые были экспертным образом отобраны в ходе исследования (табл. 2). Данные СМИ целенаправленно специализируются на инновационной сфере, либо в них имеется раздел, который посвящен инновациям (Вольчик, Маслюкова, 2023).

Временной отрезок для поиска нарративов был выбран с 1 января 2010 г. по 10 мая 2022 г.

Таблица 2

Ключевые слова (словосочетания) для поиска нарративов, относящихся к государственным закупкам и инновациям

Table 2. Key words (phrases) for searching narratives related to public procurement and innovation

Ключевые слова (словосочетания) / Key words (phrases)	Количество публикаций без повторов / Number of publications without repetitions	
	База № 1 / Database 1	База № 2 / Database 2
«Госзаказ» и «инновации» / “State order” and “innovation”	301	317
«Госзакупки» и «инновации» / “Public procurement” (abbreviated) and “innovation”	362	294
«Государственные закупки» и «инновации» / “Public procurement” (not abbreviated) and “innovation”	112	99
«Инновационные закупки» / “Innovative procurement”	8	2
«Инновационные госзакупки» / “Innovative public procurement”	2	1
«Закупки инновационной продукции» / “Procurement of innovative products”	33	13
«Закупки высокотехнологичной продукции» / “Procurement of high-tech products”	7	11

В результате анализа нарративов было выделено пять достаточно обширных тем.

Во-первых, все акторы осознают важность госзакупок для развития РИС. Эту позицию, с одной стороны, разделяют представители государственной власти, например, заместитель министра экономического развития РФ Олег Фомичев, подводя итоги дискуссии, отметил ряд мер, необходимых для инновационного развития страны: «Основными трендами в этой работе стали оптимизация системы институтов развития в сфере инноваций, формирование налоговых льгот для инновационного бизнеса. В их числе стимулирование спроса на инновационную продукцию посредством реализации госкомпаниями программ инновационного развития, создание преференций для малого и среднего предпринимательства по государственным закупкам, совершенствование контрактной системы»¹⁵. С другой стороны, бизнес также делает акцент на необходимости государственных закупок: «Да, cloud-технологии стимулируют модернизацию ИТ-инфраструктуры и развертывание частных/гибридных “облаков”, что, в свою очередь, увеличивает спрос на ЦОДы и серверное оборудование, но более заметным трендом для российского рынка является госзаказ»¹⁶.

¹⁴ Подробнее об отборе источников для базы нарративов № 1 можно прочитать в наших предыдущих исследованиях, см. (Ширяев и др., 2022; Вольчик и др., 2022а).

¹⁵ См. Маслов, В. (2015, 2 ноября). Киборг, Теслы и сапфир. Главные премьеры и ключевые моменты форума «Открытые инновации». Lenta.ru. <http://lenta.ru/articles/2015/11/02/openinn/>

¹⁶ См.: Ермак С., Тетерева И. (2012, 21 мая). Органический год. Эксперт Урал, 20(511). <https://expert-ural.com/archive/20-511/organicheskiy-god.html>

Такое единодушие находится в некотором противоречии с изначальными взглядами участников РИС. В 1999 г. во время первых дискуссий о Законе «об инновационной политике»¹⁷ существовало противопоставление мер поддержки инноваций за счет снижения налоговой нагрузки и с помощью госзакупок. По словам депутата И. Д. Грачева: «Совершенно неверно понимается поддержка государственная. Цель инновационного законодательства – привлечь частные деньги, потому что бюджетных никогда не хватает. И поддержка в основном сводится к налоговым льготам, а вовсе не к госзаказам, которые могут быть возвратными. <...> Не госзаказы являются основной формой инновационной поддержки во всем мире, а налоговые льготы всем и гарантии, небольшие, частным инвесторам»¹⁸. Именно недооценка роли государственных закупок для развития инноваций стала причиной непринятия данного закона. Сегодня уже сформировано понимание государственных закупок как неотъемлемого инструмента поддержки РИС.

Однако в рамках этой темы можно выделить особую подтему. А именно ряд представителей бизнеса предлагают **ответственность за инновационное развитие полностью переложить на государство или госкорпорации**, например: «Нужен госзаказ на инновационную продукцию. Пока у рынка нет в ней потребности, внутреннего производителя должна поддерживать власть»¹⁹; «Если государство создает спрос, частный рынок пойдет за ним. В госвложениях нуждаются радиоэлектроника, дизеле- и судостроение»²⁰ или «частные участники IT-рынка опасаются лишиться доступа к госзаказам, заявляя одновременно о том, что недофинансирование компании не позволит создавать новые отечественные продукты и развивать рынок»²¹.

Но **госкорпорации, т. е. заказчики по 223-ФЗ, не заинтересованы в развитии инноваций** – это вторая обширная тема, выявленная в ходе анализа нарративов. Артем Хрюкин, исполнительный директор Национального центра содействия развитию экономической и промышленной политики, так описывает незаинтересованность госкорпораций в развитии инноваций: «Это видно на первых же переговорах по внедрению инновационной или нанопродукции в госзакупки или технологические циклы госкорпораций – лица напротив смотрят на тебя, а глаза говорят: “Отстань, инопланетянин, без тебя все уже распилили”. Возникает чувство обреченности в отношении того, что творится вокруг»²². Или, как сетует Наталья Касперская: «Мы видим множество примеров, когда госкомпании предпочитали отечественному софту зарубежный, хотя наш продукт не уступал по качеству и функционалу. Я уверена, что властям необходимо запретить эту практику. Пусть госкомпании ругаются, пинают нас, высказывают претензии. Только так мы сможем совершенствовать свой продукт. О каком покорении мирового рынка можно говорить, если мы на своем не можем закрепиться?»²³

В-третьих, **провалы в регулировании инновационных госзакупок существуют уже длительное время.**

Схожие проблемы отмечаются в нарративах как в 2013 г.: «Около трех процентов годового объема производства за треть года. В последующие четыре месяца отгрузим по госзаказу еще процентов тридцать, львиную долю, почти семьдесят процентов производства, в сентябре, октябре, ноябре, декабре. В итоге полгода предприятие несет огромные накладные расходы, а вторые полгода все живут и работают в ситуации жесткого аврала: отгружают, монтируют, обучают и т. д. Если загрузка будет более равномерной, а планирование долгосрочным, это, безусловно, серьезно облегчит жизнь производителям»²⁴, так и в 2022 г.: «Исполнение по нацпроектам никогда не было равномерным. Оно зависит от закупочного цикла, переходящих

¹⁷ Аналогичный закон не принят до сих, в чем видится один из «провалов» РИС (подробнее см. (Вольчик и др. 2022а; Вольчик и др., 2022b).

¹⁸ Из стенограммы заседания Государственной Думы 19 ноября 1999 г. <http://api.duma.gov.ru/api/transcriptFull/1999-11-19>

¹⁹ Колбина, Л. (2012, 16 апреля). Как пройти долину смерти. Эксперт Урал, 15(507). <https://expert-ural.com/archive/15-507/kak-proyti-dolinu-smerti.html>

²⁰ Полякова, И. (2013, 8 апреля). Промышленные перспективы Петербурга. Эксперт Северо-Запад, 14(611), 26–28.

²¹ См. Смирнова, Г. (2019, 16 декабря). Еще одна государственная корпорация? Бизнес – против. Регнум. <https://regnum.ru/news/economy/2809198.html>

²² Хрюкин, А. (2011, 27 декабря). Артем Хрюкин: Саботаж модернизации в России: «Отстань инопланетянин, без тебя все уже распилили!». Регнум. <http://www.regnum.ru/news/economy/1484356.html>

²³ Ермак С., Тетерева, И. (2014, 27 октября). Партия, скажи «надо». Эксперт Урал, 44(621). <https://expert-ural.com/archive/pomer-44-621/partiya-skazhi-nado.html>

²⁴ Головнев, О. (2013, 22 апреля). Вертикаль технологий. Эксперт, 16(848).

мероприятий, могут быть и другие объективные и субъективные причины. Более того, в первом квартале уровень исполнения бюджета традиционно ниже, чем в других кварталах, и “добор” осуществляется особенно в четвертом квартале». По словам эксперта, как правило, это связано с «запаздыванием подготовки проектной документации, задержками в строительстве объектов, отсутствием необходимой нормативной базы, процедурами проведения конкурсов по государственным закупкам»²⁵.

«Но в системе госзакупок во главу угла поставлена экономия бюджетных средств. А потому таким параметрам, как экономическая эффективность проекта, минимизация затрат на его реализацию и дальнейшую эксплуатацию объекта, внимание не уделяется. Инновации становятся непоколебимой роскошью. За рубежом, к слову, практикуется иной подход. Там главным критерием выступает эффективность проекта, а потому на тендере предпочтение отдается не самой дешевой, а наиболее экономически эффективной технологии»²⁶. Этот нарратив релевантен подходу государства к пониманию экономии как основного показателя эффективности в государственных закупках (Мельников, 2022; Яковлев и др., 2020), что, в свою очередь, тяжело соотносится с задачами по развитию инноваций.

Это подводит нас к четвертому блоку проблем – **зачастую под инновациями понимается импортозамещение, а не создание нового продукта**. Чаще всего данный взгляд присутствует в нарративах государственных руководителей высокого уровня: «Важно также эффективно настроить механизм государственных закупок, чтобы он работал в интересах российского производителя, поощрял производство современной, качественной, востребованной техники. В рамках федеральной контрактной системы уже введены ограничения для импортных поставок при закупках для нужд обороны и безопасности, а также по отдельным видам продукции машиностроения и легкой промышленности»²⁷. «Существует явно избыточная зависимость от простейших импортных комплектующих. В связи с этим политика импортозамещения должна быть ориентирована на постепенную модернизацию производств за счет привлечения технологического импорта и снижения на этой основе зависимости от импорта комплектующих и инвестиционного оборудования»²⁸.

В-пятых, **участники рынка ждут преференций в госзакупках**. Особенно это заметно при рассмотрении отраслей, имеющих особую общественную значимость, например в сфере медицины и фармацевтики²⁹. По мнению одного из ведущих российских разработчиков и производителей инновационного медицинского оборудования для лучевой диагностики Али Эйлазова, в это тяжелое время «правительство должно поддерживать отечественного производителя, сохранив и, возможно, расширив меры по регулированию допуска иностранных производителей к государственным закупкам»³⁰. Или, как предлагал Петр Родионов, директор компании «Герофарм»: «Скорее уместно сказать не о снижении входных барьеров на рынок, а о мерах поддержки, преференциях локальным производителям. Основным таким инструментом поддержки мог бы стать гарантированный объем закупки в регионах посредством заключения специальных инвестиционных контрактов. Определенный гарантированный объем сбыта мог бы помочь инвестору в расчете финансовых моделей. Есть и другие механизмы поддержки, которые работают сегодня, – субсидии, содействие фондов, ими можно пользоваться. Но определенные преференции в области государственных закупок были бы самой эффективной мерой»³¹. В нарративах делается упор на взаимной выгоде компаний (получающих большую прибыль) и общества (получающего доступ к более современным лекарствам).

²⁵ Башкатова, А. (2022, 17 апреля). Нацпроекты в изменившихся условиях стали дороже почти на 30 процентов. Независимая газета. https://www.ng.ru/economics/2022-04-17/1_8419_realization.html

²⁶ Денисенко, Е. (2013, 28 января). Системная ошибка. Эксперт Северо-Запад, 4(601), 40–42.

²⁷ Медведев, Д. А. (2015, 14 января). «РГ» публикует программную речь Дмитрия Медведева на Гайдаровском форуме. R.G.Ru. <https://rg.ru/2015/01/14/medvedev-stenogramma.html>

²⁸ Кудияров, С., Обухова, Е., Огородников, Е., Хазбиев, А. (2020, 22 июня). Прибрать к рукам добавленную стоимость. Эксперт, 26(1167), 13–17.

²⁹ О дискриминационных мерах относительно интеллектуальной собственности подробнее см. (Ширияев и др., 2022).

³⁰ Медовников, Д., Механик, А. (2020, 6 марта). Будем помогать национальным чемпионам? Стимул. <https://stimul.online/articles/sreda/budem-pomogat-natsionalnym-chempionam/>

³¹ Куркин, К. (2015, 5 октября). Миллиардеры из пробирки. Эксперт Северо-Запад, 41–42(716), 7–9.

Заключение

Рассмотренные нарративы подтверждают, что применительно к НИС России субъекты системы государственных закупок могут действовать в логике теории «принципала-агента» (Soudry, 2007). В первую очередь это относится к государственным корпорациям, которые преследуют собственные экономические интересы, а интересы государства-принципала (такие как удовлетворение потребностей в инновационной продукции или содействие инновационному развитию) реализуются по остаточному принципу только при условии создания дополнительной системы стимулов.

Более того, можно сделать вывод, что реальная тенденция на снижение прозрачности системы государственных закупок соотносится с представлениями основных акторов о желаемом направлении изменений, изложенными в нарративах в СМИ. Даже представители малого и среднего бизнеса в качестве условия для развития инноваций называют меры институционального характера, например, создание преференций: либо посредством налогового законодательства, либо через ограничение доступа иностранных производителей.

Список литературы

- Андреев, В. (2012). Организационно-правовая форма хозяйственного партнерства. *Хозяйство и право*, 12, 62–66.
- Волос, А. А. (2021). Хозяйственное партнерство: вопросы теории и практики. *Правовая политика и правовая жизнь*, 1, 77–83.
- Вольчик, В. В., Маслюкова, Е. В., Пантеева, С. А. (2022). Российская инновационная система в моделях и нарративах. *Журнал Новой экономической ассоциации*, 2(59), 143–166.
- Вольчик, В. В., Маслюкова, Е. В. (2023). Нарративы о российской инновационной системе в средствах массовой информации. *Terra Economicus*, 21(4), 25–37. <https://doi.org/10.18522/2073-6606-2023-21-4-25-37>
- Вольчик, В. В. (2022). К вопросу о теории и методологии нарративной экономики. *Вопросы теоретической экономики*, 3, 31–46.
- Вольчик, В. В., Цыганков, С. С., Маскаев, А. И. (2022). Формальные институты российской инновационной системы в свете нарративной экономики. *Всероссийский экономический журнал ЭКО*, 10(580), 110–128.
- Вольчик, В. В., Цыганков, С. С., Фурса, Е. В., Ширяев, И. М., Маскаев, А. И. (2022). Институты и механизмы регулирования российской инновационной системы в зеркале нарративов. *Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики)*, 13(4), 6–23.
- Дежина, И., Киселева, В. (2007). «Тройная спираль» в инновационной системе России. *Вопросы экономики*, 12, 123–135.
- Ицковиц, Г. (2011). Модель тройной спирали. *Инновации*, 4, 5–10.
- Мельников, В. В. (2022). Эффективность госзакупок и роль конкуренции. *Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований)*, 14(3), 119–131. <https://doi.org/10.17835/2076-6297.2022.14.3.119-131>
- Нагдалян, Д. А. (2020). Природа и проблемы организационно-правовой формы хозяйственного партнерства. *Вопросы российской юстиции*, 7, 247–257.
- Покусаенко, М. А., Вольчик, В. В. (2019). Качество высшего образования в контексте институциональных изменений. *Journal of Economic Regulation*, 10(2), 121–131. <https://doi.org/10.17835/2078-5429.2019.10.2.121-131>
- Самойлов, И. А. (2017). Хозяйственное партнерство как лидер развития коррупционных рисков в корпоративном законодательстве. *Журнал предпринимательского и корпоративного права*, 1, 24–27.
- Скворцова, Т. А., Милов, А. А., Зайцева, П. С. (2017). Организационно-правовые формы осуществления инновационной деятельности. *Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал*, 3, 204–206.
- Стерледева, Л. А. (2013). Хозяйственное партнерство, инвестиционное товарищество – новые формы в предпринимательской деятельности. *Вестник Курганской ГСХА*, 2(6), 76–80.
- Цыганкова, Е. М. (2018). Государственные закупки инновационной продукции в России. *Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики)*, 9(4), 134–145. <https://doi.org/10.17835/2078-5429.2018.9.4.134-145>
- Ширяев, И. М., Маскаев, А. И., Цыганков, С. С. (2022). Институт интеллектуальной собственности в контексте развития российской инновационной системы. *Russian Journal of Economics and Law*, 16(2), 275–293. <http://dx.doi.org/10.21202/2782-2923.2022.2.275-293>
- Яковлев, А. А., Балаева, О. Н., Родионова, Ю. Д., Ткаченко, А. В. (2020). Проблемы и эффективность госзакупок глазами их участников. *Всероссийский экономический журнал ЭКО*, 50(11), 83–103. <https://doi.org/10.30680/ЕКО0131-7652-2020-11-83-103>
- Boehm, F., & Olaya, J. (2006). Corruption in public contracting auctions: the role of transparency in bidding processes. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77(4). <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2006.00314.x>
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. J. (2012). Mode 3 Knowledge Production in Quadruple Helix Innovation Systems. In *SpringerBriefs in Business* (Vol. 7). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-2062-0_1

- Chiappinelli, O., Giuffrida, L. M., & Spagnolo, G. (2023). *Public procurement as an innovation policy: Where do we stand?* ZEW Discussion Papers, 23-002. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4343668>
- Costantini, V., Crespi, F., Martini, C., & Pennacchio, L. (2015). Demand-pull and technology-push public support for eco-innovation: The case of the biofuels sector. *Research Policy*, 44(3), 577–595.
- Grimmelikhuisen, S. G., Weske, U., Bouwman, R., & Tummers, L. (2017). Public Sector Transparency. In O. James, S. Jilke, & G. Van Ryzin (Eds.), *Experiments in Public Management Research. Challenges and Contributions* (pp. 291–312). Cambridge University Press.
- Lember, V., Kattel, R., & Kalvet, T. (Eds.). (2014). *Public procurement, innovation and policy: International perspectives*. Springer Science & Business Media. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-40258-6>
- Metcalf, J. S. (1995). Technology systems and technology policy in an evolutionary framework. *Cambridge Journal of Economics*, 19(1), 25–46. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a035307>
- Nemet, G. F. (2009). Demand-pull, technology-push, and government-led incentives for non-incremental technical change. *Research Policy*, 38(5), 700–709. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2009.01.004>
- Piga, G. (2011). A fighting chance against corruption in public procurement? In Rose-Ackerman & Søreide (Eds.), *The International Handbook on the Economics of Corruption, Volume II*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857936523.00012>
- Soudry, O. (2007). A principal-agent analysis of accountability in public procurement. In Khi V. Thai (Ed.), *Advancing public procurement: Practices, innovation and knowledge-sharing* (pp. 432–451). https://www.ippa.org/IPPC2/BOOK/Chapter_19.pdf
- Stigler, G. J. (1964). A theory of Oligopoly. *Journal of Political Economy*, 72(1), 44–61. <https://doi.org/10.1086/258853>
- Tsygankov, S. (2022, October). Russian Public Procurement and National Innovation Policy. In *Gsom Emerging Markets Conference 2022*. <https://ssrn.com/abstract=4445432>
- Tsygankov, S., Syropyatov, V., & Volchik, V. (2021). Institutional Governance of Innovations: Novel Insights of Leadership in Russian Public Procurement. *Economies*, 9(4), 189. <https://doi.org/10.3390/economies9040189>

References

- Andreev, V. (2012). The organizational-legal form of economic partnership. *Economy and Law*, 12, 62–66. (In Russ.).
- Boehm, F., & Olaya, J. (2006). Corruption in public contracting auctions: the role of transparency in bidding processes. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77(4). <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2006.00314.x>
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. J. (2012). Mode 3 Knowledge Production in Quadruple Helix Innovation Systems. In *SpringerBriefs in Business* (Vol. 7). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-2062-0_1
- Chiappinelli, O., Giuffrida, L. M., & Spagnolo, G. (2023). *Public procurement as an innovation policy: Where do we stand?* ZEW Discussion Papers, 23-002. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4343668>
- Costantini, V., Crespi, F., Martini, C., & Pennacchio, L. (2015). Demand-pull and technology-push public support for eco-innovation: The case of the biofuels sector. *Research Policy*, 44(3), 577–595.
- Dezhina I., & Kiseleva V. (2007). «Triple Helix» in Russia's Innovation System. *Voprosy Ekonomiki*, 12, 123–135. (In Russ.).
- Etzkowitz H. (2001). Triple Helix Model. *Innovations*, 4, 5–10. (In Russ.).
- Grimmelikhuisen, S. G., Weske, U., Bouwman, R., & Tummers, L. (2017). Public Sector Transparency. In O. James, S. Jilke, & G. Van Ryzin (Eds.), *Experiments in Public Management Research. Challenges and Contributions* (pp. 291–312). Cambridge University Press.
- Lember, V., Kattel, R., & Kalvet, T. (Eds.). (2014). *Public procurement, innovation and policy: International perspectives*. Springer Science & Business Media. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-40258-6>
- Melnikov, V. V. (2022). Efficient public procurement and the role of competition. *Journal of Institutional Studies*, 14(3), 119–131. (In Russ.). <https://doi.org/10.17835/2076-6297.2022.14.3.119-131>
- Metcalf, J. S. (1995). Technology systems and technology policy in an evolutionary framework. *Cambridge Journal of Economics*, 19(1), 25–46. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a035307>
- Nagdalyan, D. (2020). Nature and problems of a legal form of an economic partnership. *Issues of Russian Justice*, 7, 247–257. (In Russ.).
- Nemet, G. F. (2009). Demand-pull, technology-push, and government-led incentives for non-incremental technical change. *Research Policy*, 38(5), 700–709. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2009.01.004>
- Piga, G. (2011). A fighting chance against corruption in public procurement? In Rose-Ackerman & Søreide (Eds.), *The International Handbook on the Economics of Corruption, Volume II*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857936523.00012>
- Pokusaenko, M. A., & Volchik, V. V. (2019). Quality of Higher Education in the Context of Institutional Change. *Journal of Economic Regulation*, 10(2), 121–131. (In Russ.). <https://doi.org/10.17835/2078-5429.2019.10.2.121-131>
- Samoylov, I. A. (2017). Economic partnership as a leader of development of corruption risks in corporate law. *Journal of Business and Corporate Law*, 1, 24–27. (In Russ.).
- Shiriaev, I. M., Maskaev, A. I., & Tsygankov, S. S. (2022). Institute of intellectual property in the context of the Russian innovative system development. *Russian Journal of Economics and Law*, 16(2), 275–293. (In Russ.). <http://dx.doi.org/10.21202/2782-2923.2022.2.275-293>

- Skvortsova, T. A., Milov, A. A., & Zaitseva, P. S. (2017). Organizational-legal forms of implementation of innovative activities. *Gaps in Russian Legislation*, 3, 204–206. (In Russ.).
- Soudry, O. (2007). A principal-agent analysis of accountability in public procurement. In Khi V. Thai (Ed.) *Advancing public procurement: Practices, innovation and knowledge-sharing* (pp. 432–451). https://www.ipppa.org/IPPC2/BOOK/Chapter_19.pdf
- Sterledeva, L. A. (2013). Economic partnership, investment association – new forms in business activity. *Bulletin of the Kurgan State Agricultural Academy*, 2(6), 76–80. (In Russ.).
- Stigler, G. J. (1964). A theory of Oligopoly. *Journal of Political Economy*, 72(1), 44–61. <https://doi.org/10.1086/258853>
- Tsygankov, S. (2022, October). Russian Public Procurement and National Innovation Policy. In *Gsom Emerging Markets Conference 2022*. <https://ssrn.com/abstract=4445432>
- Tsygankov, S., Syropyatov, V., & Volchik, V. (2021). Institutional Governance of Innovations: Novel Insights of Leadership in Russian Public Procurement. *Economies*, 9(4), 189. <https://doi.org/10.3390/economies9040189>
- Tsygankova, E. M. (2018). Public procurement of innovation production in Russia. *Journal of Economic Regulation*, 9(4), 134–145. (In Russ.). <https://doi.org/10.17835/2078-5429.2018.9.4.134-145>
- Volchik V., Tsygankov S., Maskaeв A. (2022). Formal Institutions of the Russian Innovation System in the Light of Narrative Economics. *ECO*, 10(580), 110–128. (In Russ.).
- Volchik, V. V. (2022). To the issue of the theory and methodology of narrative economics. *Issues of economic theory*, 3, 31–46. (In Russ.).
- Volchik, V. V., Maslyukova, E. V., & Panteeva, S. A. (2022). Russian innovation system in models and narratives. *Journal of the New Economic Association*, 2(59), 143–166. (In Russ.).
- Volchik, V. V., Tsygankov, S. S., Fursa, E. V., Shiriaev, I. M., & Maskaeв, A. I. The institutions and mechanisms of the Russian innovation system's regulation in the mirror of narratives. *Journal of Economic Regulation*, 13(4), 6–23. (In Russ.).
- Volchik, V., & Maslyukova, E. (2023). Narratives about the Russian innovation system in the mass media. *Terra Economicus*, 21(4), 25–37. (In Russ.). <https://doi.org/10.18522/2073-6606-2023-21-4-25-37>
- Volos, A. A. (2021). Business partnership: issues of theory and practice. *Legal Policy and Legal Life*, 1, 77–83. (In Russ.).
- Yakovlev, A., Balaeva, O., Rodionova, Yu., & Tkachenko, A. (2020). Problems and Efficiency of Public Procurement through the Eyes of their Participants. *ECO*, 50(11), 83–103. <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2020-11-83-103>

Вклад авторов

С. С. Цыганков осуществлял разработку концепции и структуры исследования, формировал цели и задачи исследования, проводил систематизацию материалов исследования.

А. И. Маскаев проводил обзор литературы, сбор и анализ данных, формировал выводы по результатам исследования.

В. В. Вольчик формировал теоретическую рамку исследования системы государственных закупок в контексте российской инновационной системы.

The author's contributions

S. S. Tsygankov developed the research concept and structure, formed the research goals and objectives, and systematized the research materials.

A. I. Maskaeв conducted literature review, collected and analyzed data, formed conclusions on the research results.

V. V. Volchik formed the theoretical framework for the study of public procurement system in the context of the Russian innovation system.

Конфликт интересов / Conflict of Interest

Один из авторов (В. В. Вольчик) является членом редколлегии журнала Russian Journal of Economics and Law. Статья прошла рецензирование на общих основаниях / One of the authors (V. V. Volchik) is a member of the Editorial Board of the Russian Journal of Economics and Law. The article has been reviewed on the usual terms.

История статьи / Article history

Дата поступления / Received 21.01.2024

Дата одобрения после рецензирования / Date of approval after reviewing 25.02.2024

Дата принятия в печать / Accepted 25.02.2024