

УДК 338.49

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

*В.Н. Гайдуков*, кафедра государственного управления,  
Тверской государственной университет, г. Тверь, Россия

В статье проводится анализ инновационной функции государственного заказа. Анализ опирается на универсальное понимание инновации как результата инновационной деятельности, который получил рыночную оценку. В основе исследования - Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.

Ключевые слова: инновации, заказ, партнерство, консалтинг, инфраструктура.

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ включает в число принципов формирования Федеральной контрактной системы России (ФКС России) принцип стимулирования инноваций. Согласно ст.10 Закона заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологической продукции.

Инновационная функция госзаказа изучена недостаточно. Это связано в частности с множественностью трактовок самого понятия «инновация». В настоящее время складывается понимание инновации как результата инновационной деятельности, который получил рыночную оценку в виде прибыли, дохода ренты. Это понимание используется наряду с определением инновации как процесса генерации, воплощения и реализации идей. Интерес представляет не инноватика сама по себе, а инноватика, как средство повышения устойчивой конкурентоспособности различных сфер деятельности. Инноватика сама по себе не самоцель. Она есть средство участия в конкурентной борьбе или средство формирования партнерства.

Изучение инновационной функции госзаказа требует универсального понимания инноваций. С.А. Фивейский [3] утверждает, что сегодня, когда инновации возможны в любом виде человеческой деятельности, стоит оперировать универсальным понятием «инновации». Инновации нужно понимать как продукт или услугу, воспринимаемые рынком как новое. «Прежний подход к инновационной деятельности, когда они зачастую рассматриваются с точки зрения модернизации промышленного производства, на сегодняшний момент в быстро изменяющемся мире устарел» [3]. Он разделяет мнение, что необходимо добиваться инновационных подходов во всех сферах жизни в целях утверждения России среди лидеров технологического и интеллектуального развития. Это отвечает «универсальному пониманию инновационной деятельности» [3], а также главному принципу формирования национальной инновационной системы, связанному с взаимодействием трех составляющих: бизнеса, государства, науки и образования.

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года исходит из универсальной трактовки инноваций. Ее разработчики под национальной инновационной системой понимают совокупность взаимосвязанных организаций (структур), занятых производством и (или) коммерческой реализацией знаний и технологий, и комплекса институтов правового, финансового и социального характера, обеспечивающих взаимодействие образовательных, научных, предпринимательских и некоммерческих организаций и структур во всех сферах экономики и общественной жизни.

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (Стратегия «Инновационная Россия–2020») разработана на основе положений Концепции долгосрочного развития Российской Федерации на период до 2020 года в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике». Стратегия утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р. Стратегия «Инновационная Россия–2020» включает концепцию инновационного государства, которая предполагает, что система государственного управления и предоставления государственных услуг населению должна быть модернизирована в соответствии с требованиями инновационного развития. С инновационным человеком и инновационным бизнесом должно взаимодействовать эффективное «инновационное государство».

Согласно Стратегии «Инновационная Россия–2020» модернизация предполагает повышение «инновационности» самого государства через:

- внедрение инноваций в системе государственного управления;
- инновации в общественном секторе, инфраструктурных отраслях и социальной сфере;
- госзакупки как инструмент стимулирования инноваций.

В отношении использования государственных закупок как инструмента стимулирования инноваций в Стратегии «Инновационная Россия–2020» констатируется, что в настоящее время государственные закупки не стали значимым инструментом стимулирования инновационной активности, в то время как в мировой практике закупки для государственных нужд выступают в качестве важного ресурса для создания спроса на инновации. Приоритетными направлениями использования инновационного потенциала государственных закупок согласно Стратегии являются следующие:

- формирование в Российской Федерации комплексной федеральной контрактной системы, включающей не только стадию размещения заказа, но и стадию планирования и контроля за исполнением контрактов. Указанная система позволит осуществлять средне- и долгосрочное планирование государственных закупок и информировать предпринимательский сектор о прогнозируемой потребности инновационной продукции, которая будет востребована в рамках перспективного государственного заказа;

- расширение способов и процедур осуществления закупок, учитывающих специфику инновационной продукции путем корректировки законодательства Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг для государ-

ственных нужд с минимизацией коррупционных рисков за счет повышения прозрачности всей процедуры размещения заказа в рамках комплексной федеральной контрактной системы и установления требований к закупщикам в части квалификации и исключения конфликта интересов и повышения административной ответственности;

— повышение эффективности конкурсных процедур при размещении государственных заказов на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, включая совершенствование квалификационных критериев для исполнителей, а также повышение значимости критериев, связанных с качеством заявки с одновременной детализацией и повышением открытости процедур проведения экспертной оценки;

— формирование органами государственной власти и субъектами Российской Федерации прогнозов (5-7 лет) и планов государственных закупок, включающих инновационный компонент. В рамках разработки таких документов с участием экспертов, ученых и участников рынка будут определены текущие и перспективные государственные и муниципальные нужды и возможности их удовлетворения посредством закупки уже имеющейся на рынке инновационной продукции либо путем разработки новой такой продукции. Экспертная и профессиональная оценка использования инновационных продуктов будет основанием корректировки будущих планов закупок.

При определении перспективных государственных и муниципальных нужд будут широко использоваться результаты научно-технологического прогноза, документы стратегического планирования. Федеральными органами исполнительной власти в сфере своей компетенции будут сформированы перечни современных инновационных технологий и решений, которые должны либо могут быть использованы при разработке закупаемой продукции и услуг, а также перечни технологий и продуктов, запрещенных к использованию для создания продуктов и выполнения услуг. Важным фактором расширения спроса на инновации станет создание при поддержке государства информационной базы данных инновационных продуктов и технологий, включающей информацию о потребительских свойствах выпускаемой продукции и об опыте ее эксплуатации потребителями. Такая информационная система будет создаваться на базе отраслевых ассоциаций бизнеса, экспертных структур и в перспективе может быть использована для повышения инновационной направленности государственных закупок. Эта база будет использоваться при формировании условий контрактов

Перечень основных направлений реализации Стратегии «Инновационная Россия–2020» включает, в частности, формирование необходимых инструментов и механизмов поддержки государственных закупок инновационной продукции и эффективного размещения заказа на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы для государственных нужд в рамках создания комплексной федеральной контрактной системы.

Инновационная политика на региональном уровне, согласно Стратегии «Инновационная Россия–2020» включает, в частности:

— стимулирование производства инновационной продукции в рамках закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд;

— обеспечение приоритетности финансирования объектов социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры и объектов жилищного строительства в целях развития инновационного сектора в регионах - инновационных лидерах при формировании и корректировке федеральных целевых программ и непрограммной части федеральной адресной инвестиционной программы.

Перечень основных мероприятий по реализации Стратегии «Инновационная Россия–2020», в частности, включает реализацию пилотных проектов в органах государственной власти и субъектах Российской Федерации по формированию планов государственных закупок, включающих инновационный компонент.

Что касается инновационной инфраструктуры, то инфраструктура инноваций, согласно Стратегии «Инновационная Россия–2020» традиционно включает финансовую, «физическую» (технопарки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и коллективного пользования и т.д.) и территориальную (технично-внедренческие особые экономические зоны, наукограды, территориальные инновационные кластеры) составляющие общей системы поддержки инноваций. С другой стороны, согласно Стратегии «Инновационная Россия–2020» в Основные направления развития инновационной инфраструктуры, в первую очередь, включена поддержка распространения рыночных моделей формирования и развития объектов инновационной инфраструктуры, рассматриваемых как потенциально прибыльный сектор экономики, с обеспечением доступности для инновационных компаний необходимых сервисов и специализированных услуг – экспертных, образовательных, консалтинговых, маркетинговых, то есть поддержка управленческого консалтинга в инновационной сфере. Другими словами, согласно Стратегии «Инновационная Россия–2020» управленческий консалтинг рассматривается как важная составляющая инновационной инфраструктуры, что вполне соответствует универсальной трактовке инноваций.

Как известно, инновации в сфере управления и их внедрение породили рынок управленческого консалтинга. Данный рынок, как и другие рынки в инновационных областях имеет тенденцию к росту. Число консультантов на данном рынке больше в тех странах, которые имеют более развитую экономику. Рынок инноваций, включая инновации в управлении, становится в достаточной степени развитым в тех странах, где конкуренция из ценовой сферы переходит в сферу инновационную.

В рамках специализации компаний управленческого консалтинга в инновационной сфере основными услугами являются следующие:

- маркетинговые исследования рынков высоких технологий;
- разработка бизнес-моделей инновационных проектов;
- бизнес-планирование инновационных проектов;
- форсайт-исследования;
- технологические дорожные карты;

- программы инновационного развития;
- стратегии инновационного развития;
- экономическая и технологическая экспертиза;
- услуги стартапам в сфере инноваций;
- услуги крупным и средним корпорациям в сфере инноваций;
- услуги государственным структурам в сфере инноваций

Для сравнения (на примере Тверского ИнноЦентра) государственные учреждения могут оказывать следующие услуги:

- комплексная методическая поддержка разработки и реализации проектов создания элементов инновационной инфраструктуры;
- мониторинг потенциала и эффективности развития социально-экономических систем микро- и мезоуровня;
- формирование приоритетных направлений развития микро- и мезосистем в целях повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности;
- разработка маркетинговых и имиджевых стратегий, стратегий управления знаниями и интеллектуальным капиталом в организациях
- сопровождение инновационных проектов для подготовки к инвестированию;
- другие виды научно-методических и аналитических услуг в интересах различных групп заказчиков.

Универсальная трактовка инноваций позволяет само «инновационное государство» как таковое рассматривать в качестве необходимой составляющей инновационной инфраструктуры. В виду того, что государственный заказ как инструмент стимулирования инноваций согласно Стратегии «Инновационная Россия–2020» входит в состав «инновационного государства», он также может рассматриваться как элемент и инструмент развития инновационной инфраструктуры в ее расширительной трактовке. Расширительная трактовка напрашивается уже из того, что госзакупки, как, впрочем, и коммерческие закупки, можно рассматривать как особый технологически формализованный бизнес-процесс на рынке госзаказа, который поддерживается информационными системами электронного документооборота и другими высокотехнологическими системами. В этих системах реализуются необходимые формы и маршруты бизнес-процесса государственной закупки. Сама ФКС России, включая «дорожную карту» ее формирования, может рассматриваться как технология управления единым циклом планирования, размещения и исполнения государственного контракта и соответственно как объект федеральной интеллектуальной собственности, входящий в национальную инновационную систему.

И.И. Смотрицкая [2, с. 234-235] относит к важнейшим функциям госзаказа воспроизводственную функцию, функцию ценового регулирования, стимулирующую функцию, а также социальную функцию. Она полагает, что на современном этапе развития экономики страны особое значения приобретает инновационная функция госзаказа. По ее мнению можно говорить об узком и

расширенном понимании инновационной функции государственного заказа. В первом случае государственный заказ выступает как механизм прямого бюджетного финансирования инновационных разработок. Инновационная функция госзаказа в широком смысле слова предполагает его использование как инструмента регулирования и стимулирования развития инновационной деятельности.

К базовым проблемам дальнейшего развития инновационной функции государственного заказа И.И. Смотрицкая [2, с. 240-241] относит создание государственного контрактного права, как особого раздела контрактного права, а также внедрение инноваций в технологию государственных закупок, профессиональную подготовку кадров, развитие гибких организационных структур, сопровождающих весь цикл реализации государственного заказа в рамках инновационных проектов.

В США важнейшим инструментом контрактной политики является Федеральная контрактная система (ФКС США). Благодаря этой системе экономику США называют «контрактной экономикой». Экономическая категория «товаров и услуг для казны», формируемая ФКС США, включает организацию, контроль и управление имуществом и оборудованием государства, лизинг, аренду, предоставление займов, кредитов, гарантий. В эту категорию входит инвестиционное участие государства в хозяйственной деятельности корпораций - федеральных заказчиков.

Согласно Е.В. Поповой [1] наличие ФКС США позволяет американскому государству проводить эффективную политику по ряду важнейших направлений, включая всестороннее содействие научно-техническому развитию США.

Используемая в рамках ФКС США библиотека типовых контрактов включает, в частности, следующие типовые контакты, прямо связанные с инновационной сферой:

- проведение прикладных НИОКР;
- создание новейших видов технологий в сфере вооружений;
- фундаментальные исследования;
- оказание консалтинговых услуг.

Всего библиотека типовых контрактов ФКС США насчитывает более 100 их видов.

Государственный спрос — мощный инструмент регулирования экономики. Рынок госзаказа составляет важнейшую часть общенационального рынка, его институциональной системы. В США закупочная деятельность рассматривается в качестве государственной хозяйственной деятельности. ФКС США формирует своего рода индустрию госзаказа и определяет весь уклад общества, пронизывая все сферы деятельности. Это единственный по своим возможностям легитимный инструмент регулирования властью всех слоев общества, независимо от доминирующих элит. ФКС США, созданную в 1921 г и вошедшую в стадию зрелости, можно рассматривать как особое производственное отношение, определяющее характер других отношений, включая социальные и международные отношения, а не только как технологию рыночных сделок. Это

отношение способно выступить в эталонной роли, роли эталонной альтернативы по отношению к другим партнерствам, которые способны образовывать государство, определяя их «потребительскую ценность».

С 1 января 2016 г. вступает в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

ФЗ № 224 — крупная правовая инновация в управлении государственным и муниципальным имуществом, развитии государственной и муниципальной собственности, нацеленная на привлечение инвестиций, повышение качества услуг населению через публично-частное партнерство, государственное либо муниципальное. Можно утверждать, что главной частью подобного партнерства является соглашение между государством (муниципалитетом) и инвестором, обязательным условием которого становится разделение рисков. Принцип публично-частного партнерства состоит в том, что государство, либо муниципалитет определяют, в каких услугах и инфраструктуре они нуждаются, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства (муниципалитета). Далее формируется весь механизм партнерства, которое определяет формальное сотрудничество в целях развития территорий и улучшения условий жизни населения, в рамках которого традиционные роли государства (муниципалитета) и частного сектора перераспределяются.

Следует различать частно-государственное партнерство (ГЧП) в смысле закона № 224-ФЗ и ГЧП в широком смысле слова.

В широком смысле к основным формам ГЧП в сфере экономики и государственного управления можно отнести:

- любые взаимовыгодные формы взаимодействия государства и бизнеса;
- государственные контракты;
- арендные отношения;
- финансовую аренду (лизинг);
- государственно-частные предприятия;
- соглашения о разделе продукции;
- концессионные соглашения.

Одним из ключевых понятий № 224-ФЗ является понятие «сравнительное преимущество». Под сравнительным преимуществом проекта публично-частного партнерства законодателем понимается преимущество в использовании средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для реализации проекта, перед использованием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для реализации государственного контракта, муниципального контракта, при условии, что цена товара, работы, услуги, количество товара, объем работы или услуги, качество поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иные характеристики товара, работы, услуги при реализации проекта равны цене товара, работы,

услуги, количеству товара, объему работы или услуги, качеству поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иным характеристикам товара, работы, услуги при реализации государственного контракта, муниципального контракта.

Федеральный закон № 224-ФЗ предусматривает проведение оценки эффективности проекта публично-частного партнерства и определение его сравнительного преимущества наряду с оценкой финансовой эффективности проекта, а также оценкой социально-экономического эффекта от реализации проекта.

Таким образом, закон о ФКС России применяется для организации ГЧП в смысле ФЗ-224 «внутри ГЧП». Но понятие «внутри ГЧП» имеет два смысла. Первый смысл — это использование государственного контракта в «эталонной роли» для оценки сравнительной эффективности проекта ГЧП. Второй смысл — это осуществление государственных закупок в рамках ГЧП в соответствии с ФЗ-44.

В целом применение госзаказа «внутри ГЧП» способно существенно усилить инновационную функцию госзаказа, функцию госзаказа как инструмента формирования инновационной инфраструктуры региона.

Проектирование ГЧП и развитие рынка инфраструктурных инвестиций требует развития соответствующих направлений управленческого консалтинга. В мировой практике подобные специализированные негосударственные организации появились в начале 2000-х годов через тесное взаимодействие с государством. Можно сказать, что они выросли «под крышей» и отпочковались от государственных структур, которые осуществляли функции методического сопровождения и разработки первичной нормативной базы в сфере ГЧП. Таким образом, развитие управленческого консалтинга как элемента инновационной инфраструктуры тесно взаимодействующего с «инновационным государством» требует особых мер государственной поддержки, включая согласование инновационной деятельности управленческого консалтинга со стратегиями развития регионов, прямое участие региона в инновационной деятельности консалтинга.

Пока региональный госзаказ не используется для систематического развития региональной инновационной инфраструктуры, включая развитие управленческого консалтинга. Обычно осуществляется следующие направления финансирования регионального государственного заказа на:

- НИР и ОКР для органов государственной власти региона;
- услуги по повышению квалификации государственных и муниципальных служащих;
- услуги управленческого консалтинга (фирм-оценщиков) по оценке государственного имущества и др.

Потребность в развитии ГЧП, реализации ФЗ-224, на наш взгляд, требует стимулирования инновационной деятельности в сфере управленческого консалтинга со стороны региональных органов власти. Инструментом стимулирования мог бы вступить региональный государственный заказ на создание региональной дорожной карты инновационной деятельности управленческого консалтинга. Его результаты могут быть положены в основу инновационного от-

раслевого контракта между правительством региона, структурами управленческого консалтинга и предприятиями региона. Отраслевые контракты могут, в свою очередь, предусматривать предоставление госзаказа [1].

#### **Список использованных источников**

1. Попова Е.В. О механизмах реализации долгосрочной социально-экономической стратегии России // Инновации, № 4(114), апрель, 2008. 96 с.
2. Смотрицкая И.И. Инновационная функция государственного заказа в условиях смешанной экономики // Государственно-частное партнерство в инновационных системах. Под общ. ред. С.Н. Сильвестрова. М: Издательство ЛКИ, 2008. 312 с.
3. Фивейский С.А. Управление региональной инновационной системой: опыт Санкт-Петербурга // Инновации, № 4(114), апрель, 2008. 96 с.

### **STATE ORDER AS A TOOL FOR REGIONAL INNOVATION INFRASTRUCTURE**

*V.N. Gaydukov*, Department of Public Administration  
Tver State University, Tver, Russia

The article analyzes the innovative functions of the state order. The analysis is based on a universal understanding of innovation as a result of innovation activities, which received market valuation. At the heart of research - strategy of innovative development of the Russian Federation for the period till 2020.

**Keywords:** innovation, order, partnership, consulting, infrastructure.

*Об авторе:* ГАЙДУКОВ Владимир Николаевич, кандидат философ. наук, доцент кафедры государственного управления Тверского государственного университета, e-mail: fppuk-tvgu@yandex.ru