

ИННОВАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

БЕЛОКРЫЛОВ КИРИЛЛ АНАТОЛЬЕВИЧ,

кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономической теории
Южный федеральный университет,
e-mail: k.belokrylova@yandex.ru

Государственный сектор как значимая составляющая инновационной экономики в России выступает, с одной стороны, производителем (сфера науки), транслятором (система образования) и институтом, ускоряющим диффузию инноваций в производственной сфере частного сектора, а с другой, требует непрерывной инновационной модернизации. Важнейшей управленческой инновацией в государственном секторе выступает реализация принципа централизации в сфере обеспечения потребностей государства через формирование федеральной контрактной системы на макроуровне и укрупнение закупок на микроуровне отдельного субъекта государственного сектора, в частности, ЮФУ.

Ключевые слова: государственный сектор; управленческие инновации; централизация; закупки; Федеральная контрактная система; стадии закупочного процесса.

The public sector as a significant component of the innovation economy in Russia acts, on the one hand, as the manufacturer (the sphere of science), translator (education) and the institution, accelerating the innovation diffusion in the industrial sector of the private sector, on the other hand, requires continuous innovational modernization. Important managerial innovation in the public sector is the implementation of the centralization principle in the field to meet the state needs through the federal contract system formation at the macro-level and purchases consolidation at the micro-level of separate subject of the public sector, in particular, SFU.

Keywords: the public sector; management innovations; centralization; procurement; Federal contract system; the stages of the procurement process.

Коды классификатора JEL: H57, O31.

Мировой финансовый кризис 2008-2009 гг. затормозил развитие экономики России и всего мирового хозяйства. Однако, наряду с санирующей, кризис выполняет и творческую, инновационно стимулирующую функцию, как подчеркивает Й. Шумпетер (Шумпетер 2007). В силу этого существенно повысилась вероятность перехода экономики России на инновационный путь развития. Безусловно, в реализации этой стратегии существенную роль выполняет государство, с одной стороны, выступая в качестве институционального инноватора, а с другой, - финансируя производство инноваций в научной сфере и их диффузию в производстве. Существенно расширившиеся масштабы государства – по оценкам, госсектор составляет уже более половины активов национального хозяйства¹ - объективно обуславливают необходимость инновационного обновления

¹ См.: В кризис эксперты предсказывают дальнейший рост доли государства в ВВП. 2008. (<http://www.qwas.ru/russia/kprf/V-krizis-ehksperty-predskazyvajut-dalneishii-rost-doli-gosudarstva-v-VVP>).

государственного сектора как с позиций институциональной составляющей, так и внедрения инноваций в производство общественных благ и государственных услуг. Государственный сектор инноваций является ключевым фактором для роста национальной экономики и для благосостояния отдельных граждан (Widrum 2008, 3). В совокупности с соответствующими институциональными изменениями инновации, по мнению Д. Норта (North 1999, 16), выступают ключевыми факторами, которые в значительной степени предопределяют экономический и, следовательно, мировой подъем и упадок государств. При этом траектория экономического развития является во многом результатом их взаимовлияния и взаимодействия: технологические и организационные нововведения часто требуют соответствующей адаптации институциональных рамок, нередко в форме институциональных инноваций. С другой стороны, институциональная среда оказывает решающее влияние на характер генерирования инноваций (Мидлер 2010). Более того, четко тестируется взаимозависимость между новыми знаниями, которые могут быть реализованы в производственных инновациях, и институтами: с одной стороны, знание содержится в институтах, поскольку институты – это достоверное знание о нормах и правилах действий и выработанных обществом санкциях за их нарушение, ограничивающих вариативность потенциальных альтернатив поведения. С другой стороны, институты оказывают непосредственное влияние на все составляющие процесса воспроизводства знания в обществе, поскольку лишь развитые формальные (институционально-правовые нормы и организации) и неформальные институты позволяют генерировать (институт науки), транслировать (институт образования) и использовать новое знание в производстве инноваций (институт бизнеса) (Белокрылова и Куянцева 2012, 11).

В развитых странах инновационные исследования преимущественно сосредоточены на механизмах производства и диффузии инноваций в частном секторе обрабатывающей промышленности и сфере услуг, поскольку в рамках политико-экономической науки считается, что изменения в государственном секторе должны осуществляться в форме изменений экономической политики и проведения реформ, но не посредством инноваций. Тем не менее, инновации, конечно, существуют и в государственном секторе, поскольку новые идеи и технологии разрабатываются в области здравоохранения и медицины, в университетах, в сфере общего образования, а также в сфере социальных и государственных услуг.

Эти четко тестируемые и ускоряющиеся в условиях формирования инновационной экономики тенденции диссонируют с взглядом М. Вебера на организации государственного сектора, как статическую бюрократию, в которой новые идеи подавляются (Веблен 1984). Безусловно, условия внедрения инноваций в государственном секторе существенно отличаются от того, что происходит в частном секторе, поскольку высокая социальная ответственность, жесткая иерархия и подотчетность детерминируют многочисленные препятствия для диф-

фузии инноваций в государственном секторе.

Как правило, организации государственного сектора считаются консервативными, бюрократическими, медленно развивающимися, получающими инновационный импульс от частного сектора. В силу этого инновации в государственном секторе осуществляются с опозданием, и в рамках общей дискуссии государственного и частного секторов государственные и бизнес-структуры представлены в виде дискретного выбора, т. е. как государственный и частный способы предоставления благ и услуг (*Rubalcaba 2007*). Исходя из этой концепции более высокого инновационного потенциала частного сектора, экономическая политика должна быть целеориентирована на приватизацию государственных организаций, обеспечивая тем самым повышение производительности труда, рост занятости, а также ускорение инновационного развития. Это было доказано в Европе и США в 1980-х гг. и в итоге привело к аутсорсингу или конкурсному предоставлению государственных услуг, внедрению управленческих инноваций, первоначально разработанных в частном секторе, и государственно-частных финансовых инициатив в рамках института государственно-частного партнерства.

Государственный сектор представляет собой систему общественных институтов, которые определяют поведение людей в повседневной жизни и включают политические институты, законодательную и исполнительную власть, т.е. структуры, которые производят и реализуют формальные законы (*Жук 2012, 49-54*), а также обеспечивают производство основных общественных благ - социальное обеспечение, образование, здравоохранение. Эти институты выступают важнейшей составляющей современного демократического общества. Государственный сектор составляет значительную часть всей национальной экономики. В большинстве развитых стран на государственный сектор приходится около 20% занятости и до 15% национального ВВП, он концентрирует наиболее квалифицированную рабочую силу, поскольку сферы государственного сектора являются одними из самых наукоемких в экономике и играют центральную роль в сфере создания и распространения знаний в обществе. В Великобритании, например, на государственный сектор приходится около 40% ВВП, примерно 20% от общей занятости и 30% профессионального уровня занятости (*Widrum 2008, 6*).

О масштабах государственного сектора России можно судить не только по доле находящихся в государственной собственности полностью или частично активов, что было показано выше, но и по объемам осуществляемых закупок для государственных и муниципальных нужд, составляющим 15-20 % ВВП и 65 % от суммы расходов федерального бюджета, а в совокупности с закупками регулируемых организаций - 13 трлн. руб. (*Смолякова 2012, 1-2*) (см. табл. 1). 9,3 % зарегистрированных юридических лиц, т.е. около 450 тыс. составляют компании с государственным участием.

Планируемые масштабы финансирования инноваций только в системе об-

разования как значимой составляющей государственного сектора России из федерального бюджета в 2013-2020 гг. составят почти 4 трлн. руб. При этом ежегодные затраты казны возрастут с 446 млрд. руб. в 2013 г. до 631 млрд. руб. в 2020 г. Консолидированный бюджет образования планируется на период до 2015 г. в сумме около 8 трлн. руб., а прогноз на 2016-2020 гг. – свыше 20 трлн. руб. (*Распоряжение Правительства 2012*)

Таблица 1

Объем закупок для государственных нужд в России в 2003-2011гг.
(в текущих ценах, млрд. руб.)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Расходы федерального бюджета	2359	2699	3540	4281	5541	6729	9660,1	10256	10935
ВВП	13243	17048	21625	26903	33111	41668	38797	44491	54369
Государственные закупки	615	787	1092	1713	2968	3300	4000	5000	6000
Объем закупок в % к расходам бюджета	26,1	29,1	30,9	40	53,6	49	41,4	48,8	54,8
Объем закупок в % к ВВП	4,6	4,6	5	6,4	9	7,9	10,3	11,2	11,03

Источник: (*Смотрицкая и Черных 2010, 83; Национальные счета 2012, Регулирование госзакупок 2012*).

С одной стороны, растущие объемы государственных расходов, в т.ч. и на осуществление масштабных инфраструктурных проектов (например, Сочи 2014, Сколково и др.), а с другой - низкая эффективность их планирования, размещения и использования (откаты, прямое воровство и нецелевое использование средств в российской системе прокьюременты оцениваются на уровне 1 трлн. руб. из общего объема государственных закупок 2010 г. в 5 трлн. руб.) объективно обуславливают необходимость инновационной модернизации всей системы государственных и муниципальных закупок, включая стадии планирования, размещения заказа и инфорсменты.

Проблема внедрения инновационных методов и механизмов организации и управления государственными заказами приобретает особую актуальность в связи с поставленной перед российской экономикой задачей реализации масштабных проектов, прежде всего технологической модернизации на основе реиндустриализации основных отраслей.

Все эти факторы обусловили целеориентацию прогнозируемых на 2013 г. управленческих инноваций по повышению эффективности государственного сектора на реализацию принципа централизации в системе государственных закупок в соответствии с законопроектом «О федеральной контрактной системе»

(Проект ФЗ, 2012), прошедшего первое чтение в Государственной Думе РФ летом 2012 г. (см рис. 1).



Рис. 1. Интеграционно-централизующий принцип формирования Федеральной контрактной системы

Следует отметить, что контрактная система в единстве с бюджетной и налоговой системами являются ядром, основой современных экономик (Федорович, Патрон и Заварухин 2002, 567). Положительный опыт централизации закупок на макроуровне накоплен в США, где Федеральная контрактная система функционирует, начиная с создания в 1974 г. Управления федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy) в качестве консультативного органа при Министерстве управления и бюджета, преобразованного в 1988 г. в самостоятельный постоянно действующий орган государственной власти (Храмкин 2008, 194), а также в ЕС, где размещение государственных заказов регламентируется, в зависимости от объемов и других условий, тремя уровнями институционально-правового регулирования: международным, законодательством Евросоюза и национальным (Каранатова 2011, 154).

ФКС создает взаимоувязанный закупочный цикл: от планирования до завершения контракта: регулирование прогнозирования и планирования закупок, расширение способов закупки, антидемпинг, управление исполнением контракта, профессионализация и персональная ответственность заказчика, сквозной контроль и аудит результатов закупки

Реализация стратегии централизации как современной управленческой инновации в государственном секторе затрагивает все его уровни, начиная с макроуровня, на котором формируется целостная, охватывающая все фазы планирования, удовлетворения и контроля государственной потребности, Федеральная контрактная система, переходя на региональный уровень развертывания этой системы и завершая микроуровнем отдельного государственного учреждения. В частности, централизованная модель предусматривает создание особого института - закупочного центра, агрегирующего заявки всех подразделе-

ний. Такое специальное управление создано для осуществления закупок в Южном федеральном университете. Но до недавнего времени оно, фактически, выполняло роль «свадебного генерала», лишь транслируя закупки подразделений ЮФУ-центра, наряду с которым самостоятельно осуществляли закупки Архитектурный, Педагогический и Технологический институты ЮФУ. В результате такой децентрализации закупки электроэнергии для всего ЮФУ в 2011 г. составили 300 млн. руб. по 4 самостоятельным контрактам с четырьмя поставщиками. По нашим оценкам, централизация лишь закупки электроэнергии на уровне ЮФУ через составление единого контракта и конкурентного отбора одного поставщика позволит сэкономить не менее 25 млн. руб. Аналогичные выводы можно сделать и относительно всех других закупок, в частности централизации закупок билетов и бронирования мест в гостиницах для командированных сотрудников ЮФУ у единого оператора. Все это потребовало существенной переработки Положения о закупке ЮФУ как автономного учреждения.

«Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»» в его новой, предложенной специалистами Пилотного центра госзакупок ЮФУ редакции базируется на следующих общепринятых принципах, которыми руководствуется заказчик:

- информационная открытость закупки;
- равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;
- отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления не измеряемых требований к участникам закупки;
- профессионализм работников заказчика.

Для централизации закупок на уровне ЮФУ создан Отдел организации размещения заказов как структурное подразделение Управления материально-технического снабжения и закупок, осуществляющее организацию и проведение процедур закупок товаров, работ услуг для нужд ЮФУ как заказчика и его филиалов (в случае если эти функции не переданы филиалу). Этот Отдел в рамках организации процедуры закупок выполняет следующие функции:

- совместно с планово-экономическим управлением составляет План-график закупок и его изменения;
- после утверждения заказчиком Плана-графика закупок, изменений в План-график закупок размещает его на официальном сайте;
- принимает решение о выборе способа закупки и о необходимости установления требований об обеспечении заявки, обеспечении договора;

- готовит документацию, необходимую для реализации закупки;
- осуществляет подготовку разъяснений документации о закупке, для чего могут привлекаться Инициатор или иные сотрудники Заказчика;
- осуществляет подготовку изменений в документацию о закупке с привлечением инициатора закупки или иных сотрудников ЮФУ;
- осуществляет подготовку отчетов по закупке;
- в срок не более 3 (трех) рабочих дней с даты определения победителя закупки составляет договор по итогам проведения закупки путем включения условий исполнения договора, предложенных победителем закупки, в проект договора, прилагаемый к документации о закупке;
- согласовывает проект договора, направляемый участнику закупки, с которым заключается договор, с начальниками юридического отдела, главным бухгалтером, а в случае их отсутствия с заместителями начальников, заместителем главного бухгалтера;
- передает договор Инициатору для подписания руководством заказчика и победителем закупки, организации исполнения и контроля за его исполнением. При этом Инициатором должны быть соблюдены сроки подписания договора, установленные в документации о закупке;
- обеспечивает информационную открытость закупок, размещение извещений, документации, изменений, разъяснений, протоколов, отчетов о проведенных закупках и иной требуемой согласно законодательству РФ информации на официальном сайте и электронной площадке.

Реализованная в новом «Положении о закупке» централизованная модель закупок автономного учреждения обеспечит рост объемов закупаемых товаров, работ, услуг, а, значит, и рост экономии финансовых ресурсов ЮФУ. Опыт такой централизации уже отработан на проведении общеуниверситетских закупках питьевой воды для кулеров, ГСМ для всех автомобилей ЮФУ, бумаги и др. Распространение этого положительного опыта на практически все закупки ЮФУ будет способствовать как повышению качества закупаемого блага, так и росту экономии как эффекта масштаба.

Для более эффективной закупки сложной инновационной продукции и инфраструктурных объектов расширено количество способов размещения заказа - введены открытый конкурс с предварительным отбором и открытый аукцион с предварительным отбором. Предварительный отбор позволит отобрать для участия в конкурсе или аукционе наиболее квалифицированных, надежных и инновационно ориентированных участников. Конкурентные переговоры позволят выработать с участниками наиболее эффективный путь удовлетворения потребности университета в случае, когда инициатор закупки до конца не может сформулировать технические требования к предмету закупки вследствие его инновационности. В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 616 от 27.07.2012 ряд закупок (канцтовары, бумага, автотранспорт и др.) должны проводиться обязательно в электронной форме. Поэтому Положение предусма-

тривает возможность проведения большинства способов и в электронной форме.

Таким образом, реализация управленческой инновации по централизации закупок осуществляется в настоящее время на всех уровнях российского прокьюрмента – федеральном, региональном и микроуровне отдельных, особенно крупных субъектов государственного сектора. Построение единой федеральной контрактной системы создаст стимулы к модернизации отечественной экономики, надежному управлению технологическими и экономическими рисками, развитию добросовестной конкуренции, а также в целом достижению следующих социально-экономических эффектов:

- повышения эффективности бюджетных расходов за счет сокращения малоэффективных государственных контрактов, оперативного контроля исполнения, анализа и предупреждения контрактных рисков;
- обеспечения технологической безопасности за счет контроля качества предоставляемых товаров, работ и услуг;
- повышения качества удовлетворения государственных нужд за счет реализации процедур прогнозирования и планирования закупок товаров, работ и услуг в увязке с мониторингом и контролем исполнения контрактов;
- сокращения уровня коррупции при реализации государственного заказа за счет осуществления необходимых закупочных процессов на всех этапах жизненного цикла контракта и их публичного мониторинга.

ЛИТЕРАТУРА

Белокрылова О.С. и Куянцева М.И. (2012). Интеллектуальный капитал в экономике знаний. Ростов н/Д: Книга.

Веблен Т. (1984). Теория праздного класса. М.: Прогресс.

В кризис эксперты предсказывают дальнейший рост доли государства в ВВП. 2008. (<http://www.qwas.ru/russia/kprf/V-krizis-ehksperty-predskazyvajut-dalneishii-rost-doli-gosudarstva-v-VVP>).

Жук А.А. (2012). Конкурентная среда России: институциональный анализ мотивации экономических субъектов. Ростов н/Д.: Изд-во «Содействие-XXI век».

Каранатова Л.Г. (2011). Иностранные модели управления государственными заказами: вопросы теории и практики // *Управленческое консультирование*. №1.

Мидлер Е.А. (2010). Генерирование и трансфер инноваций в системе формирования новой экономики. Ростов н/Д: Изд. СКЦВШ ЮФУ.

Национальные счета. 2012. (<http://www.gks.ru>).

Проект ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг». 2012. (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=94859;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.686886401148513>).

Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. N 2148-р «Об утверждении государственной программы РФ «Развитие образования» на 2013-2020

гг.» (<http://www.garant.ru>).

Регулирование госзакупок. 2012. (<http://www.economy.gov.ru>).

Смолякова Т. (2012). Ни в чем себе не отказывайте: Стоимость госконтракта в 2012 году составит 13 триллионов рублей // *Российская газета*. 16 февраля.

Смотрицкая И. и Черных С. (2010). Государственные закупки в системе взаимоотношений государства и рынка // *Общество и экономика*. №1.

Федорович В.А., Патрон А.П. и Заварухин В.П. (2002). США: Федеральная контрактная система и экономика. Механизмы регулирования. М.

Храмкин А.А. (2008). Международный опыт построения систем госзакупок. М.

Шумпетер Й.А. (2007). Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. М.: Эксмо.

North, D. (1999). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge.

Rubalcaba, L. (2007). *The Services Economy: Challenges and Policy Implications for Europe, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA*: Edward Elgar.

Widrum, P. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services // *Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management*. Edited by Widrum P., Per Koch. Cheltenham, UK, Northampton, USA.

REFERENCES

Belokrylova, O.S. and Kuyantseva, M.I. (2012). Intellectual capital in the knowledge economy. Rostov-on-Don: The Book.

Veblen, T. (1984). *Theory of the Leisure Class*. M.: Progress.

During the crisis, experts predict a further increase in the state's share in the GDP. 2008.

Zhuk, A.A. (2012). The competitive environment in Russia: institutional analysis of economic agents motivation. Rostov-on-Don: «Sodeystvie - XXI Century».

Karanatova, L.G. (2011). Foreign control model of government contracts: theory and practice // *Management consulting*. № 1.

Midler, E.A. (2010). Generation and transfer of innovations in the formation of the new economy. Rostov-on-Don: SKSVSH SFU.

National accounts. 2012. (<http://www.gks.ru>).

Draft Federal Law «On the federal contract system in the procurement of goods, works and services» 2012. (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=94859;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.686886401148513>).

The Direction of Government of Russian Federation on November 22, 2012 № 2148-р “On the approval of the state program of the Russian Federation «Development of education» in 2013-2020”. (<http://www.garant.ru>).

Regulation of public procurement. 2012. (<http://www.economy.gov.ru>).

Smolyakova, T. (2012). In what does not deny: the cost of the government contract in 2012 will be 13 trillion rubles // *Rossiyskaya Gazeta*. February 16.

Smotritskaya, I. and Chernih, S. (2010). Public procurement in the relationships system the state and the market // Society and Economy. № 1.

Fedorovich, V.A., Patron, A.P. and Zavarukhin, V.P. (2002). USA: Federal contract system and the economy. Mechanisms of regulation. M.

Hramkin, A.A. (2008). The international experience of building procurement systems. M.

Schumpeter, J.A. (2007). The theory of economic development. Capitalism, Socialism and Democracy. M.: Eksmo.

North, D. (1999). Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions). Cambridge.

Rubalcaba, L. (2007). The Services Economy: Challenges and Policy Implications for Europe, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Widrum, P. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services // Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management. Edited by Widrum P., Per Koch. Cheltenham, UK, Northampton, USA.