

К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗОВ НА ИННОВАЦИИ

В статье рассматриваются проблемы становления инновационной российской экономики, в частности, регулирующие возможности государственных заказов. Предложены меры по совершенствованию экономических механизмов всех этапов формирования госзаказа.

Ключевые слова: государственный заказ, инновации, особая экономическая зона.

За двадцать лет становления основ рыночной экономики в России так и не была решена главная проблема инновационного развития – привлечение инвестиций с целью устойчивой модернизации и инновационного ускорения. Как известно, большая часть (примерно две трети) научно-исследовательских институтов, определяющих инновационные возможности страны, находится в государственной собственности и финансируется из бюджета. Слабое финансирование науки в сочетании с существенно более низкой по сравнению с развитыми странами зарплатой научных сотрудников привело к оттоку высококвалифицированных кадров.

В благоприятные в финансовом отношении для России годы правительство не смогло запустить скоординированную экономическую систему, обеспечивающую развитие экономики на базе научно-технического прогресса, и не условия для осуществления инновационно-инвестиционного рывка с целью модернизации производства и перехода к постиндустриальному развитию общества. Но отсутствие внятной экономической стратегии, маниакальная боязнь инфляции и дефицита бюджета привели лишь к массовому вывозу капитала из страны.

Развитие российской экономики по модернизационно-инновационному сценарию – достаточно сложная проблема, связанная с политической волей, наличием инвестиций, потребительским спросом, обеспечением конкурентоспособного производства товаров и услуг. Обозначим в этой связи ряд взаимосвязанных принципиальных для понимания рассматриваемой проблемы моментов:

1. Гипертрофированное увлечение в России добычей сырьевых ресурсов и торговлей ими предопределило вытеснение экономики страны по большинству позиций из высокотехнологичного списка развитых стран мира.

2. Привлечение бюджетных, а особенно внебюджетных и иностранных источников финансирования процесса модернизации и инновационных разработок во многом определяется наличием политической стабильности и развитой инновационной инфраструктурой, в том числе финансовой, что имеет приоритетное значение особенно для регионов.

* © Невзоров О.Ю., 2012

Невзоров Олег Юрьевич (newzorov@mail.ru), кафедра государственного и муниципального управления Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

3. В условиях концентрации крупного капитала в руках монополистов, у которых интерес только в максимальной прибыли, и чрезмерного увлечения государства созданием различного рода резервных фондов, даже в удачные в финансовом отношении годы, не была проведена линия на широкомасштабное заимствование передовых западных технологий при постепенном наращивании собственного инновационного потенциала.

По мнению В. Полтеровича, «все российские институты развития должны быть переориентированы на задачи заимствования, и именно с этой точки зрения должна оцениваться их эффективность». При этом следует учитывать возможность повышения «технологического изживенчества, в связи с чем и необходимо параллельно развивать отечественные инновации системы управления.

Известный немецкий экономист Л. Эрхард считал, что «благополучие для всех» и «благополучие через конкуренцию» связаны неразрывно. Одно выступает целью, а другое – путем, ведущим к ней. Конкурентоспособность экономики обеспечивает постоянно протекающий инновационный процесс, обеспечивающий рост производительности труда. Инновации – важнейший фактор повышения производительности труда, без которой не может быть конкурентоспособной экономики. Вот почему важнейшим критерием эффективности инноваций служит то, насколько инновация повышает конкурентоспособность отрасли или экономики в целом.

Поиск способов выхода из экономического кризиса в настоящее время пополняется все большим количеством разносторонних рекомендаций, но многие из них не выходят за рамки региональных программ по развитию данного сектора экономики. Устойчивость любой системы в критический период требует введения специального режима. Предполагается, что одним из таких режимов для предпринимательских структур в период кризиса должен стать режим особой экономической зоны (ОЭЗ).

Особые экономические зоны хозяйствования представляют собой образование, находящееся под юрисдикцией государства – организатора зоны, создающего на специально выделенной территории льготный правовой и экономический режим для внутренних и внешних инвесторов. По сути, ОЭЗ – точки роста, цель которых – обеспечить привлечение инвестиций и стимулировать развитие инноваций за счет установления льгот по налогам, таможенным сборам и ряда других преференций.

Для координации деятельности особых экономических зон, стимулирования развития партнерских отношений в 2006 году было создано открытое акционерное общество «Особые экономические зоны», которому переданы все финансовые средства для реализации проектов особых экономических зон. В том же году Правительство РФ и шесть субъектов Федерации – Москва, Санкт-Петербург, Томск, Липецкая область, Московская область и Республика Татарстан – подписали соглашения о создании особых экономических зон. В настоящее время в России функционируют 24 особые экономические зоны 4 типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие, портовые и туристско-рекреационные. По данным РосОЭЗ, к 2015 г. российские ОЭЗ произведут продукции с высокой добавленной стоимостью на 5 трлн руб. Общий объем инвестиций к тому времени составит 720 млрд руб. Из них 500 млрд руб. будут частными [1; 2].

Названные виды зон различаются по составу резидентов, которыми являются коммерческие предприятия (кроме унитарных) или индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в пределах муниципального образования, на территории которого функционирует ОЭЗ, и заключившие с органами управления ОЭЗ соглашение о ведении промышленно-производственной или технико-внедренче-

ской деятельности. В промышленно-производственных зонах резидентами могут быть только организации (кроме унитарных), а в технико-внедренческих – организации и предприниматели [7].

Очевидно, что преференциальный режим особой экономической зоны регионального уровня строится главным образом на предоставлении налоговых и неналоговых льгот, выделяемых за счет доходной части бюджета субъекта Российской Федерации. Исходя из принципа самостоятельности бюджетов, позволяющего органам государственной власти самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов, регулирование региональными властями уровня бюджетной эффективности при формировании особых экономических зон позволит стимулировать уровень саморазвития региона и обеспечивать его финансовую самостоятельность.

В настоящее время регулирование нормативно-правовой деятельности особых экономических зон технико-внедренческого плана возложено на Министерство экономического развития РФ, правовая обеспеченность наукоградов возложена на Министерство образования и науки, а технопарков – на Министерство связи и массовых коммуникаций РФ.

Основной проблемой организации ОЭЗ на территории Российской Федерации является отсутствие теоретического научно разработанного базиса. Следует также заметить, что до недавнего времени вопрос функционирования ОЭЗ был излишне политизирован в ущерб его экономической сути. Предполагается, что особые экономические зоны должны стать новым вектором развития российской экономики, действенным инструментом зарождения ее нового, оздоровленного типа [8].

Опыт создания ОЭЗ свидетельствует о том, что сегодня в создание инновационной экономики активно включается государство, используя контрактную систему размещения государственного заказа и связанную с ней систему государственных закупок. На основе их формируется емкий рынок продукции, услуг и работ для государственных нужд, который выполняет не только функцию удовлетворения общественных потребностей, но и функцию государственного регулирования экономики.

Системой госзаказов обеспечиваются более четкая и целенаправленная ориентация государственных инвестиций на развитие высокотехнологичных производств, реализация мер научно-технической и инновационной политики страны, поддержка национальных производителей, осуществление прогрессивных структурных преобразований. В промышленно развитых странах в настоящее время усиливается роль государственных закупок в стимулировании научно-технического прогресса, государственный рынок используется для апробации новых товаров и технологий, госзаказами поддерживается малый инновационный бизнес. Доля госзакупок в странах ЕС в наукоемких отраслях достигает 50 % объема производства. В России в 2011 году доля государственного заказа в общих расходах консолидированного бюджета составила чуть более 30 % [3].

На рынке продукции для государственных нужд покупатели-заказчики распоряжаются финансовыми ресурсами государства, поэтому обладают постоянной ресурсообеспеченностью для закупок. Но в этом заложены и предпосылки для неэффективного использования средств, нерационального поведения государственных заказчиков, допуска посредников вместо производителей к получению государственного заказа, возможных злоупотреблений в расходовании финансовых средств. Хотя государственный заказчик не подвержен диктату цен со стороны частной монополии даже при закупке товаров у единственного поставщика, он может осуществлять закупки по завышенным ценам из собственного корыстного интереса.

Из всех форм размещения госзаказа наиболее приемлемым, с точки зрения экономии бюджетных средств, пресечения злоупотреблений, выявления рыночной цены государственного контракта, является конкурсное размещение государственного заказа. Для размещения заказов на сложную наукоемкую продукцию, как показывает опыт стран Запада, целесообразно использовать двух- и многоэтапный конкурс, когда на первом этапе отбираются заявки на технически приемлемые проекты, а затем в ходе конкурса с учетом предлагаемой цены выбирается победитель. При одноэтапном конкурсе сложно отобрать технически состоятельные проекты, и низкая цена может оказаться более весомым фактором при отборе заявок на проект, чем его инновационность.

Сложившаяся практика использования госзаказа в переходной экономике, как правило, не обеспечивает эффективности расходования бюджетных средств, не реализует в полной мере регулирующие и стимулирующие возможности контрактных отношений в этой сфере. Контрактные отношения используются, но пока целостной государственной контрактной системы не сложилось. Задача органов государственной власти – сформировать полноценную контрактную систему, в которой необходимо отладить экономические механизмы всех этапов формирования госзаказа:

- планирование, размещение и выполнение;
- регламентировать процедуры заключения контроля и выполнения контрактов;
- диверсифицировать контракты с учетом специфики закупаемых товаров, их инновационных характеристик;
- отработать методику определения начальной экономически обоснованной цены контракта;
- выявить стимулы к добросовестному выполнению заказов и определить действенные санкции к недобросовестным и некомпетентным поставщикам и заказчикам;
- сбалансировать требования к заказчикам и поставщикам;
- противодействовать необоснованному завышению цен и коррупции.

При оценке экономического результата заказа необходим системный подход – важно учитывать не только рыночный критерий цены, но и такие неценовые факторы, как качество продукции, условия и сроки поставки и платежа, гарантии и условия послепродажного обслуживания.

Если в странах Запада определяющей формой размещения госзаказа является конкурс, то в переходной экономике конкурсная система размещения заказа не стала приоритетной. К примеру, в России преобладает закупка у единственного поставщика, ее доля составляет более 30 % в общем объеме закупок, а удельный вес конкурсной формы – около 3 %. Низкая доля конкурсных способов закупок, несбалансированность планируемых расходов и получаемых фактически заказчиками финансовых средств, нарушения контрактных обязательств самими государственными заказчиками – основные негативные тенденции в использовании госзаказа в РФ.

Основным источником финансирования инновационных разработок выступает федеральный бюджет, который напрямую финансирует Российская академия наук и некоторые другие академии, в составе которых сосредоточено большинство исследовательских институтов. Бюджетное финансирование ведется также за счет институтов развития (Инвестиционный фонд, Российскую венчурную компанию, госкорпорации, включая Банк развития, Внешэкономбанк и другие).

Инвестиционные ресурсы в виде прямого финансирования инновационной деятельности поступают также по линии государственных закупок. Инновацион-

ная продукция – следствие длительной разработки и достаточно пролонгированного эффекта от ее использования. И если при размещении госзакупок главным критерием становится минимизация затрат (а инновационная продукция на первой стадии, как правило, дороже), то конкурс выигрывают старые модификации товаров, позволяющих на данный момент сократить затраты. Можно сделать вывод, что федеральный закон, регламентирующий систему госзакупок в России, недостаточно эффективно стимулирует производство инновационной продукции.

Поэтому цена государственного контракта должна базироваться на принципе сбалансированности интересов заказчиков и исполнителей. Государственный контракт (особенно долгосрочные контракты) должен обеспечивать, с одной стороны, достаточный уровень рентабельности производства, позволяющий провести модернизацию и обеспечить долгосрочные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. С другой стороны, цены исполнителей (подрядчиков) на товары, работы, услуги должны быть обоснованы, а структура этих цен должна быть понятна государственному заказчику [4].

Новая редакция закона № 94-ФЗ включает положения об источниках информации для установления начальной цены контракта, ими могут быть данные государственной статистики, официальный сайт, реестр контрактов, информация о ценах производителей, общедоступные результаты изучения рынка, а также исследования рынка, проведенные по инициативе заказчика или уполномоченного органа. В конкурсной документации заказчик обязан дать и обоснование начальной цены (или расчет цены) контракта, однако закон не содержит и не требует соответствующих методик обоснования (расчета).

Особого внимания заслуживает проблема повышения инновационной активности государственных закупок. В настоящее время государственные закупки не стали значимым инструментом стимулирования инновационной деятельности, в то время как в мировой практике закупки для государственных нужд выступают в качестве важного ресурса для создания спроса на инновации. Актуальность такого подхода не в последнюю очередь связана с тем, что государственный заказ на производство (поставку) товаров, работ, услуг для государственных нужд в современных кризисных условиях для многих предприятий стал едва ли не единственным источником гарантированного финансирования. Таким образом, инновационная активность государственных закупок является одним из важнейших движущих факторов модернизации российской экономики [5].

При этом следует выделить два ключевых аспекта повышения инновационной активности закупок. Во-первых, государственные заказы могут быть механизмом прямого бюджетного финансирования инновационных разработок, что требует повышения обоснованности планирования и прогнозирования объемов и номенклатуры государственных закупок, обеспечения их увязки с программами инновационного развития страны. Во-вторых, система государственных закупок выступает как инструмент регулирования и стимулирования инновационной деятельности посредством стимулирования спроса через закупки новых продуктов и технологий. Однако важно не генерировать искусственный спрос, а снизить барьеры и создать конкурентные преимущества для входа на рынок предприятий, производящих инновационную продукцию [9].

Современная законодательная база государственных закупок не учитывает специфику организации закупок инновационной продукции (и в целом технически сложной продукции), для которых критерий минимальной цены контракта экономически нецелесообразен. Закон четко не регламентирует закупки данной продук-

ции, рекомендуя каждую ситуацию с закупкой рассматривать в индивидуальном порядке. В связи с этим правительство РФ наделено правом устанавливать особые, дополнительные условия для размещения «конкретных» государственных заказов, например, вводить квалификационные требования к участникам размещения госзаказа.

Для увеличения инновационной составляющей в государственных закупках следует сформировать адекватные институциональные условия и разрешительные механизмы, позволяющие инновационной продукции быть конкурентоспособной [6].

Отметим, что обеспечение спроса на инновационную продукцию – это основа успешного развития конкурентоспособной экономики. Оценивая уровень комплексной финансовой поддержки процесса модернизации и инновационного развития, следует подчеркнуть, что важнейшим фактором (наряду с инвестиционным) перехода России к инновационно-технологической модели развития выступает ограниченность спроса со стороны потребителей инновационных товаров внутреннего российского рынка и неразвитость интеграционных зарубежных сетевых связей. Обеспечение нарастающего спроса населения на электронику, современные бытовые товары, легковые автомобили возможно и за счет участия государства и частного бизнеса в повышении уровня жизни и социальных льгот населения. Это, как показывает опыт Китая, огромный резерв для обеспечения устойчивых темпов экономического роста.

Использование регулирующих возможностей госзаказа в развитии инновационной экономики требует не только устранения указанных недостатков, решения сформулированных задач, но и создания новой парадигмы государственного заказа. Государственный контракт важно сделать неотъемлемым звеном государственного управления экономикой, а продукт формирования, размещения и выполнения госзаказов направить на повышение инновационной составляющей экономики.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».
2. Быхалова И.Г., Богомолова И.В. Особые экономические зоны: «точки роста» и «точки опоры» // Российское предпринимательство. 2009. № 10 (1). С. 155–159.
3. Галанов В.А., Гришина О.А., Шибяев С.Р. Рынок товаров и услуг для государственных нужд. М.: ИНФРА-М, 2010. 474 с.
4. Ломакина О.Б. Содержание понятия и правовые основы контракта купли-продажи // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2005. № 1.
5. Матейчук Т. Оценка эффективности государственных заказов в СНГ // Новая экономика. 2010. № 2. С. 112–116.
6. Морозов Н.В. Финансирование инноваций в условиях экономического кризиса // Сегодня и завтра российской экономики. 2009. № 30.
7. Родионов И., Грачев И. Станут ли особые экономические зоны центром притяжения инвестиций и локомотивами экономического роста? // Эксперт. 2005. № 36. С. 42.
8. Скоч А. Особые экономические зоны как эффективный механизм региональной кластерной политики государства // Общество и экономика. 2006. № 7–8. С. 202–214.
9. Смотрицкая И., Черных С. Государственные закупки в системе взаимоотношений государства и рынка // Общество и экономика. 2010. № 1. С. 78–87.

O.Ju. Nevzorov*

**TO THE QUESTION OF INFLUENCE
OF GOVERNMENTWORK ON INNOVATIONS**

In the article the problems of formation of innovative Russian economy, in particular, the regulatory possibilities of government works are viewed. The measures aimed at improving the economic mechanisms of all stages of formation of government work are suggested.

Key words: government work, innovations, special economic zone.

* *Nevzorov Oleg Jurievich* (newsorov@mail.ru), the Dept. of State and Municipal Management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.