

## ОСОБЕННОСТИ ЛОГИСТИКИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ РЫНОЧНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2012 А.Э. Заенчковский

Филиал Московского энергетического института, г. Смоленск

E-mail: z\_art82@mail.ru

Показаны инструменты государственного регулирования и логистики инновационной деятельности, которые могут быть применены в рыночных конкурентных условиях; предложены направления формирования инновационной среды.

*Ключевые слова:* инновации, логистика, государство, государственный заказ.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. определила в качестве главного средства достижения стратегических целей переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития. Однако темпы перехода на инновационный тип экономического роста не соответствуют потребностям социально-экономического развития страны и глобальным вызовам времени. Значительные средства, выделяемые государством для финансового сопровождения крупных инновационных проектов, используются нерационально. Низок спрос со стороны реального сектора экономики на перспективные с точки зрения их коммерческого применения результаты научно-технической деятельности, мал приток талантливой молодежи в сферу науки и образования.

В свою очередь, множество отраслей промышленности имеют значительный потенциал к тому, чтобы внести свой вклад в общий уровень международной конкурентоспособности, но для этого, как правило, бывает недостаточно ресурсов и условий, источником которых во всех развитых странах является открытый рынок. Эффективным в данном смысле является такой инструмент управления, поддержки и стимулирования инновационной деятельности, как стимулирование инновационной активности государственными органами. При этом актуальность рассматриваемой темы заключается в том, что сам механизм госзаказа на инновационную продукцию обладает пока только потенциальной эффективностью, поскольку не адаптирован под принципиально инновационную продукцию и, в целом, имеет множество недостатков в практической реализации.

В настоящее время актуальной технологией стимулирования инновационной активности является механизм создания рыночного спроса на инновационные товары и услуги, она удовлетворяется за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов, т.е. за счет средств налогоплательщиков. С точки зрения стратегического планирования, а также исходя из мирового опыта, следует отметить, что государственный заказ, размещаемый на конкурсной основе, является одним из наиболее действенных инструментов закупок продукции и получения услуг для государственных нужд. Однако потенциал развития самого государственного заказа далеко не исчерпан, и существует возможность эффективного его применения для стимулирования инноваций в промышленности и экономике страны. Открытое размещение государственного заказа признано наиболее эффективной технологией выбора подрядчиков для выполнения тех или иных задач, которые встают перед органами государственной и муниципальной власти<sup>1</sup>.

На официальном сайте госзаказа всегда указывается способ размещения государственного заказа. В соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" способы размещения госзаказа классифицируются как осуществляемые с проведением торгов и без проведения. К первым относятся конкурсы и аукционы, ко вторым - запрос котировок, унитарная закупка и биржевые торги.

Следует отметить, что зарубежная практика предоставляет расширенный набор институтов государственного стимулирования инноваций. В их числе можно выделить: аутсорсинг, прокью-

ремент, контракт на управление, концессия и др. Это позволяет исполнителям выбрать наиболее приемлемый способ реализации заказа, в зависимости от имеющихся организационных ресурсов. В российской же практике нашли применение только способы размещения государственного заказа в рамках системы прокьюрента, которые включают торги и простые способы закупок. Этот факт может быть объяснен неразвитостью конкуренции на отдельных рынках товаров и, в особенности, рынков услуг, на которых могли бы использоваться методы аутсорсинга; нацеленностью национального законодательства, регламентирующего размещение государственного заказа, прежде всего, на сокращение коррупции, а не на оптимизацию системы государственных функций с целью максимального удовлетворения потребностей населения; неразвитостью законодательной базы, регламентирующей различные формы договорных отношений<sup>2</sup>.

Рассмотрим указанные способы государственного регулирования инновационной деятельности подробнее. Конкурс наиболее распространенная и предпочтительная форма размещения государственного и муниципального заказа: это торги, победителем которых признается лицо, предложившее лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта<sup>3</sup>. Однако существуют обстоятельства, не позволяющие провести открытый конкурс или значительно снижающие его эффективность: отсутствие конкуренции на сложившемся рынке; объект закупки - консультационные услуги, НИОКР или технически сложные товары или работы (заказчик не в состоянии составить достаточно подробные технические спецификации); небольшая сумма закупки (расходы на организацию и проведение конкурса значительно превысят выигрыши от получения выгодных условий поставки); закупки инновационной продукции, составляющей государственную тайну<sup>4</sup>. Под аукционом на право заключить государственный или муниципальный контракт понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта<sup>5</sup>. По факту в госзаказе используется именно система редукциона, аукцион на повышение теоретически может осуществляться, если задана изначальная цена, на которую необходимо предложить как можно больший объем работ или дополнительных характеристик

объекта заказа, однако такая система практически не применяется. Запрос котировок - один из способов заключения договора, при котором цены на одну продукцию запрашиваются у нескольких поставщиков одновременно. Закупка у единственного поставщика или унитарная закупка используется в частных случаях, к которым могут быть отнесены заказ у естественных монополий, работы по поддержанию мобилизационных мощностей, выполнение работ, оказание услуг органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями и пр. Под товарной биржей понимается организация с правами юридического лица, формирующая оптовый рынок путем организации и регулирования биржевой торговли, осуществляемой в форме гласных публичных торгов, проводимых в заранее определенном месте и в определенное время по установленным ею правилам<sup>6</sup>. Сравнительная характеристика способов стимулирования инновационной активности государством приведена в табл. 1.

В целом, государственный или муниципальный заказчик свободен в выборе способа размещения заказа, исключение составляют те случаи, когда действующим законодательством для отдельных категорий товаров или услуг установлен обязательный способ размещения заказа; как правило, это "традиционный" или электронный аукцион. Однако конкурс наиболее часто применяемый способ размещения заказа на выполнение НИОКР, данный вид позволяет помимо цены применить другие критерии оценки заявочных предложений участников размещения заказа, в том числе такие, как качество работ (услуг) и (или) квалификация участника размещения заказа.

Чтобы повысить инновационную составляющую госзакупок и эффективность использования бюджетных средств, необходимо на стадии планирования и обоснования государственного заказа установить требование о подготовке всеми ведомствами-заказчиками долгосрочных планов закупок, включая обязательный инновационный компонент. Эти планы должны разрабатываться во взаимодействии с участниками рынка и проходить общественную экспертизу. Одновременно нужно сформировать законодательную базу, обеспечивающую при заключении государственных контрактов гарантии для бизнеса по обяза-

Таблица 1

## Основные способы размещения госзаказа

Способ	Сроки и сравнительная стоимость проведения	Преимущества для заказчика	Недостатки для заказчика	Особенности для инноватора
Открытый конкурс	1,5-2 месяца Высокая	Большое число конкурентных предложений; достижение цены ниже среднерыночной	Длительная процедура, требующая квалифицированных специалистов	Гласность процедуры
Закрытый конкурс	1,5 месяца Средняя	Проверенные поставщики; достижение относительно низкой цены	Ограничение числа участников не всегда позволяет достигнуть оптимальной цены; длительность процедуры; высокие квалификационные требования	Более эффективен в соотношении цена/объем работ по сравнению с открытым конкурсом
Редукцион (в любой форме)	1-7 дней Низкая	Достижение цены ниже рыночной	Основным критерием выбора победителя является цена предложения	Требует обоснования запрашиваемой суммы финансирования
Запрос котировок	1-7 дней Низкая	Относительно быстрая процедура, не требующая особых затрат на ее организацию и проведение	Цена обычно выше, чем получаемая в результате торгов	Закрытая процедура отбора участников, транзакционные риски
Унитарная закупка	1-7 дней Очень низкая	Быстрота и простота процедуры	Цена нередко диктуется поставщиком	Нерыночная процедура отбора поставщика
Биржевые торги	Несколько часов средняя	Свободное и эффективное ценообразование; быстрота и простота процедуры	Необходимо подключение к биржевым системам торговли	Необходима компетенция биржевой работы

тельной закупке продукции, заявленной в долгосрочных планах. Важно использовать такие инструменты в процессе создания федеральной контрактной системы.

Особого внимания заслуживает вопрос об эффективности конкурсных процедур при размещении госзаказа на выполнение НИОКР. Как отмечают специалисты ГУ-ВШЭ, «анализ базовых положений Федерального закона № 94-ФЗ показывает, что его идеология была ориентирована на один тип рынков, а именно - рынки, близкие к идеальной модели совершенной конкуренции между «атомизированными» фирмами, которые производят однородные товары и обладают полной информацией о них. Однако этот тип рынков отнюдь не единственный»<sup>7</sup>. Следует отметить, что методология и процедуры проведения конкурсов, основанные на положениях Федерального закона

№ 94-ФЗ, в принципе, малоприменимы к конкурсному отбору проектов фундаментальных исследований и научно-технических разработок. Кроме того, положения закона недостаточно учитывают особенности организации закупок сложнейшего высокотехнологичного научного оборудования, например в Российской академии наук. Программой антикризисных мер правительства РФ на 2009 г. был инициирован процесс совершенствования законодательства о государственных закупках, в том числе нормативного регулирования процедур закупок технически сложной и инновационной продукции, однако значительная часть аспектов регулирования закупок высокотехнологичной продукции осталась неразрешенной.

Помимо неэффективности инновационно-стимулирующей функции госзаказа, можно выделить и иные проблемы, существующие в данной сфе-

Таблица 2

## Матрица формирования основных направлений развития инновационной среды

	<b>Государство</b>	<b>Потребители инновационной продукции</b>
-	1. Создание дополнительных рабочих мест 2. Поступление доходов в бюджет страны 3. Достижение социального эффекта 4. Развитие национальной экономики страны за счет экспорта	1. Экономия затрат 2. Повышение качества оказываемых услуг
<b>Инновационные предприятия</b>  1. Улучшение результатов деятельности предприятий в финансовом плане 2. Создание устойчивых конкурентных преимуществ 3. Реализация стратегии развития	1.1. Внедрение новых производственных линий (увеличение существующих производственных мощностей) 1.2. Модернизация производимой продукции 1.3. Диффузия инноваций за счет продажи интеллектуальных разработок 1.4. Расширение границ существующих рынков сбыта 2.1. Обеспечение высококвалифицированными специалистами функциональной области НИОКР предприятий 2.2. Модернизация производимой продукции в части появления потенциала к росту маржи (или появления ее положительного значения) между себестоимостью оказываемой услуги и тарифной ставки 2.3. Создание инновационной продукции 2.4. Расширение границ существующих рынков сбыта 3.1. Внедрение новых производственных линий (увеличение существующих производственных мощностей) 3.2. Создание инновационной продукции 3.3. Инфраструктурные инновации 3.4. Создание новых рынков сбыта	1.1. Модернизация производимой продукции; внедрение инфраструктурных инноваций 1.2. Модернизация производимой продукции в части снижения энергоемкости при повышении стоимости ее обслуживания 1.3. Использование новых отделочных материалов и комплектующих; модернизация продукции; диффузия инноваций 2.1. Инфраструктурные инновации 2.2. Внедрение новых технологических процессов 2.3. Создание принципиально новых видов услуг; переход на принципиально новое рыночное обеспечение производства продукции в процессе ее купли-продажи

ре, в частности неразвитость электронной системы госзаказа. Цель внедрения электронных торгов при осуществлении федеральных закупок не только автоматизация рутинных процессов взаимодействия закупочных органов с потенциальными подрядчиками, но и снижение затрат на выполнение закупочных процедур и резкое сокращение сроков проведения этих операций. Важными условиями применения электронных торгов являются развитое законодательство в сфере регулирования использования технологий виртуализации и средств связи, защиты информации, а также наличие базовых стандартов безопасности для компьютерных сетей.

В целом, по итогам первоначального поверхностного анализа функций инструментов госзаказа, проведенного выше, можно выделить два элемента механизма рыночного стимулирования инновационной деятельности предприятий с использованием государственного ресурса. Это

средства стимулирования - соответственно, электронный аукцион и открытый конкурс, как основные инструменты госзаказа, - и параметры стимулирующих воздействий - соответственно, критерии, которые определены в документации об аукционе или конкурсной документации. Параметры стимулирующих воздействий для инновационных предприятий имеют внешнюю и внутреннюю обусловленность: внешняя обусловленность определяется непосредственно целями внешних по отношению к участнику (инноватору) сторон процесса коммерциализации инновационного продукта, внутренняя - целями инновационных предприятий. Следует отметить, что на сегодня государство, как заказчик продукции различного назначения, меньше всего внимания уделяет требованиям инновационности предмета заказа, поскольку упускается из виду на фоне реализации стратегии инновационного развития страны и ресурсосбережения наличие значительных перспектив

достижения ключевых показателей эффективности в различных отраслях народного хозяйства. Это обусловлено некой глобальностью целей государства в общеэкономическом и социальном аспектах развития страны и вызывает необходимость инновационного целеполагания на уровнях региональных и муниципальных субъектов власти. Целевым ориентиром инновационных предприятий является создание устойчивых конкурентных преимуществ в долгосрочной перспективе, что в итоге в значительной мере повышает конкурентоспособность страны в целом, а также диверсификация производства, как стратегия развития предприятия, которая обеспечивается за счет инноватики, поскольку в итоге создает принципиально новые производственные линии, рынки сбыта и конкурентные преимущества. Пересечение описанных выше параметров, стимулирующих воздействие субъектов коммерциализации инновационной продукции электротранспорта, позволяет определить точки инновационного развития в экономико-производственной среде инновационных предприятий (см. табл. 2). Формирование совокупности таких точек подвержено влиянию внешней среды предприятия - от правовой базы и до специфики рыночного окружения предприятия, определяющего наличие у предприятия потенциала успеха и развития.

В заключение следует отметить, что насущная потребность в механизмах контроля и управления преобразованиями инновационного характера со стороны государства велика, и одним

лишь государственным заказом не исчерпывается. В то же время современный госзаказ выступает не только функциональным инструментом для управления государственным бюджетом и государственными расходами, но и катализатором инновационных преобразований в отрасли и в то же время в наибольшей степени отвечает требованиям рыночности и отличается дефицитом протекционизма. А следовательно, задача совершенствования системы государственного заказа на инновационную продукцию с ориентацией на достижение эффекта стимулирования инновационной активности предприятий и объективного соответствия предмета заказа имеющимся потребностям всех субъектов процесса госзаказа актуальна и имеет большое народнохозяйственное значение.

<sup>1</sup> Шамхалов Ф. Государство и экономика: власть и бизнес. М., 2005.

<sup>2</sup> Ломакина О.Б. Мировая практика проведения государственных закупок // Госзаказ. 2007. № 7. С. 120-124.

<sup>3</sup> Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд / под ред. А.Г. Свиначенко. М., 2000.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Мировой опыт госзакупок. URL: <http://www.statetenders.ru/analitica/analit-mLight.asp?did=138>.

<sup>6</sup> Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Указ. соч.

<sup>7</sup> Отчет о научно-исследовательской работе по теме "Совершенствование системы бюджетирования, ориентированного на результат, главного распорядителя бюджетных средств в сфере науки и инноваций" / ГУ-ВШЭ. М., 2009. С. 61, 66.

*Поступила в редакцию 04.10.2012 г.*