

# ЕКОНОМІКА ЗНАНЬ, ІННОВАЦІЙНА ЕКОНОМІКА

УДК 001.895:336.1

## ІННОВАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ: СВІТОВА ПРАКТИКА ТА ЗАВДАННЯ БІЛОРУСІ

Богдан Н.І.

*У статті розглянуто особливості інновацій в державному секторі економіки. Мета роботи - дослідження необхідності і можливості оцінки інновацій у державному секторі економіки Білорусі з урахуванням світової практики. У роботі зроблено аналіз сучасної зарубіжної літератури з проблеми вимірювання та оцінки інновацій у державному секторі економіки, досліджені європейські методики оцінки інноваційних процесів у державному секторі, доведено доцільність використання міжнародних стандартів у практиці інституційного будівництва національної інноваційної системи. Розглянуті можливі шляхи формування методичних основ оцінки інновацій у державному секторі економіки Білорусі.*

**Ключові слова:** державний сектор, інновації, соціальні процеси, оцінка, аналіз.

## ИННОВАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ: МИРОВАЯ ПРАКТИКА И ЗАДАЧИ БЕЛАРУСИ

Богдан Н.И.

*В статье рассмотрены особенности инноваций в государственном секторе экономики. Цель работы – исследование необходимости и возможности оценки инноваций в государственном секторе экономики Беларуси с учетом мировой практики. В работе сделан анализ современной зарубежной литературы по проблеме измерения и оценки инноваций в государственном секторе экономики, исследованы европейские методики оценки инновационных процессов в государственном секторе, доказана целесообразность использования международных стандартов в практике институционального строительства национальной инновационной системы. Рассмотрены возможные пути формирования методических основ оценки инноваций в государственном секторе экономики Беларуси.*

**Ключевые слова:** государственный сектор, инновации, социальные процессы, оценка, анализ.

## INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: INTERNATIONAL PRACTICE AND CHALLENGES FOR BELARUS

Bohdan N.I.

*The article describes the features of innovation in the public sector. Purpose of the article is to explore the need for and the possibility of assessing innovation in the public sector of Belarus according to the international practice. In this paper we made an analysis of contemporary foreign literature on the measurement and evaluation of innovations in the public sector, studied European methodology for assessing innovation processes in the public sector, we have proved the feasibility of the use of international standards in the practice of the institution-building of the national innovation system. The possible ways of forming methodological framework for assessing innovation in the public sector in Belarus identified.*

**Key words:** the public sector, innovation, social processes, assessment, analysis.

**Введение.** В рыночной экономике общепризнанно, что инновации внедряются, главным образом, на уровне частных организаций, а роль государства состоит в создании условий, благоприятных для инновационной деятельности. Однако в последние годы растет понимание того, что государственный сектор и оказываемые им услуги населению также являются объектами для внедрения инноваций. Причем, если бизнес может позволить себе быть или не быть инновационным, то государственный сектор обязан повышать эффективность работы своих учреждений и улучшать качество услуг, что имеет особое значение в период экономического кризиса.

В системе национальных счетов государственный сектор определен как всякая деятельность (как рыночная, так и вне рыночная), которая контролируется и финансируется государственными органами на различных уровнях администрации, включая (1) сектор государственных учреждений и (2) сектор государственных предприятий. Сектор государственных учреждений включает все правительственные подразделения, фонды социального обеспечения, некоммерческие и вне рыночные государственные и частные учреждения. Сектор государственных предприятий составляют все институциональные единицы, работающие на рынок.

**Актуальность.** Современная стратегия государственного управления основана на концепции активного участия не только государства-регулятора, но и государства-собственника в рыночной экономике. В связи с тем, что государство выполняет множество различных функций, возрастает значение эффективности государственного сектора. С целью повышения его

ефективності, сокращения расходов и увеличения благосостояния населения необходимо стимулировать инновации в государственном секторе экономики.

В современных условиях все более изощренный общественный спрос и новые вызовы, связанные с налоговым бременем, требуют инновационных подходов в государственном секторе. Тем не менее, знание об инновациях в государственном секторе, результаты, затраты и создание благоприятных условий для их реализации носят фрагментарный характер. Инновации в государственном секторе редко организационно представлены в государственных бюджетах, имеются ограниченные знания об их роли и процессах реализации, низка осведомленность о полном ассортименте инструментов для политиков в целях ускорения инновационных процессов.

#### **Обзор литературы. Определение и характеристика инноваций государственного сектора**

Начало изучению инноваций в государственном секторе было положено в 1970-х годах с исследованием Рознера (1977)[1], который, возможно, был первым исследователем, непосредственно занявшимся изучением инноваций в государственном секторе. Несмотря на то органы государственного управления всегда осуществляли определенную инновационную деятельность, серьезное изучение инноваций в государственном секторе началось совсем недавно. Это обусловлено традицией, согласно которой учёные рассматривали инновации и технологические изменения в частном секторе. Соотношение усилий изменилось в пользу государственного сектора в последнее десятилетие, но исследований, посвящённых вопросам инноваций в частном секторе в несколько раз больше по сравнению с числом работ по вопросам инновационной деятельности в государственном секторе. Таким образом, теории, инструменты и данные по инновациям государственного сектора не столь совершенны, как для частного сектора. Эта область по-прежнему находится на стадии развития.

Вплоть до начала 2000-х годов, большинство научных исследований исходили с позиций менеджмента и предпринимательства и представляли собой, главным образом, тематические исследования, в которых сравнивались организационные характеристики частного и государственного секторов. Исследование в области менеджмента в 1980-х и 1990-х годах было сосредоточено на внедрении нового публичного менеджмента (НПМ) (New Public Management (NPM)), способствующего реализации крупных организационных изменений, направленных на сокращение иерархических структур и применение практик, используемых в частном секторе (Arundel, 2012)[2]. Новое направление менеджмента рассматривало проблему нехватки инноваций в государственном секторе, возникшей вследствие избегания риска и анти-инновационной культуры государственного сектора (Windrum, 2008)[3] и было направлена на то, чтобы сосредоточить государственное управление на достижении результатов, внедряя элементы конкуренции для повышения эффективности т.н. «маркетингизация» (развитие «рыночной стороны») государственного сектора.

С 1990-х годов количество исследований в области инноваций в государственном секторе быстро растёт. Так, новый публичный менеджмент является организационной реформой, направленной на повышение эффективности действий, постоянно выполняемых органами государственного управления (с точки зрения цены и качества). Со временем можно наблюдать повышение эффективности и увеличение числа инициатив в области инноваций, охватывающих не только ключевые административные функции, но и полный комплекс государственных услуг (в том числе оказываемых совместно с частным сектором, посредством ГЧП). С расширением области применения расширяется и само понятие инноваций, охватывающее как совершенно новые способы работы правительства и оказания государственных услуг (например, совместное оказание услуг), так возникновение новых услуг и функций (электронное правительство).

В результате появилось несколько определений инноваций в государственном секторе, от более общих, охватывающих изменение идей и поведения (Mulgan and Albury, 2003, NAO, 2006) [4,5], до дефиниций, которые делают акцент на создании стоимости новых продуктов, процессов и бизнес-практик, результатом которых являются улучшения, с точки зрения производительности, эффективности или качества (WALKER, 2006)[6]. Инновации могут быть связаны со способами разработки политических мер, а также инструментами их определения, осуществления и применения (например, поиск новых правил, новых путей реализации программ и проектов). Инновации могут также способствовать переменам в области предоставления государственных услуг, посредством повышения уровня подотчётности и прозрачности, результативности услуг, или вовлеченности пользователя и степени его удовлетворённости.

Недавнее определение, сформулированное Кристианом Басоном (Christian Bason), главой Инновационной лаборатории (Innovation of MindLab) Датского агентства по инновациям в государственном секторе (Denmark's public sector innovation agency), гласит «инновации в государственном секторе – это процесс создания новых идей и превращение их в значимые для общества» (Bason, 2010) [7]. По его мнению, создание экосистемы инноваций в государственном секторе проходит посредством «четырёх одновременных изменений в том, как государственный сектор создаёт новые социальные решения: переход от случайных инноваций к осознанному и системному подходу к обновлению государственного сектора; переход от управления человеческими ресурсами к созданию инновационного потенциала на всех уровнях государственного управления; переход от текущих задач и проектов к «дирижированию» процессами сотворчества, принятию новых решений совместно с людьми, а не для них; и наконец, переход от просто управляющих государственных органов к решительно внедряющим инновации, как внутри, так и за пределами государственного сектора».

Таким образом, до настоящего времени в научной литературе не существует согласованной и последовательной точки зрения относительно того, что представляют собой инновации в государственном секторе. Инновации в государственном секторе можно рассматривать как феномен привнесения новизны и изменений функций и/или способов функционирования государственных органов, будь то министерства, центральные или местные органы власти или любая государственная организация, участвующая в реализации государственной политики. Наиболее общее определение инновациям в государственном секторе дано в ОЭСР (2012)[8]: «выполнение государственным органом новых или существенно улучшенных операций или создание новых или существенно улучшенных продуктов», охватывающее как содержание услуг и продуктов, так и инструменты, используемые для их предоставления.

**Предмет, цель и задачи исследования.** В статье исследуется современная трактовка инноваций и особенности их реализации в государственном секторе экономики. Доказывается, что для Беларуси актуальной проблемой инновационного развития является расширение сферы инновационной политики на социальные процессы, в которых роль государственного сектора остается чрезвычайно важной. Показан опыт европейских стран в использовании инструментов инноваций в государственном секторе экономики.

**Методы исследования и постановка проблемы.** В работе сделан анализ современной зарубежной литературы по проблеме измерения и оценки инноваций в государственном секторе экономики, рассмотрены документы ЕС по развитию механизмов инновационной политики в государственном секторе экономики и на основе статистики Беларуси доказывается необходимость расширения инструментария оценки инноваций для формирования современной национальной инновационной системы.

#### **Различия между инновациями в государственном и частном секторах**

## ЕКОНОМІКА ЗНАТЬ, ІННОВАЦІЙНА ЕКОНОМІКА

Важно отметить, что небольшое внимание к инновациям в государственном секторе напрямую связано со значением понятия «инновация» и его эволюцией. Исходно эксперты и политики, главным образом, были сосредоточены на технологических инновациях и производстве товаров - при таком подходе частный сектор действительно имеет большее преимущество. Идея инноваций в государственном секторе развивалась наряду с более тонким пониманием инноваций, как понятия, охватывающего нетехнологические процессы и сферу услуг, в дополнении к его более традиционному значению. Государственные организации часто имеют несколько целей, которые могут быть более расплывчатыми по сравнению с четкими целями бизнеса (клиентская база, прибыль и т.д.) Часто проблемы, с которыми сталкиваются органы государственной власти, являются сложными, и использование неверного сочетания политических мер при их решении может иметь неблагоприятные последствия. Кроме того, когда органы государственной власти решают социальные и экологические проблемы, их цели зависят не только от непосредственных политических действий, но и от общества в целом. Инновационная деятельность в государственном секторе тесно связана с отношением общества к инновациям и изменениям.

Естественно, что инновации не должны рассматриваться исключительно как способ оптимизации затрат или повышения эффективности. Поэтому мы должны определить, какие критерии будут оптимальными для оценки инновационной деятельности в государственном секторе.

**Риски.** Риски в государственном секторе особенно опасны, потому что во многих областях (безопасность, здравоохранение) их наступление может оказать пагубное воздействие. В этом случае, «созидательное разрушение» является крайне нежелательным для некоторых видов деятельности государственного сектора.

**Политические проблемы.** Внутреннее политическое измерение государственного сектора поднимает вопрос временного горизонта. Электоральные циклы могут быть недостаточно длинными для выполнения целей инновационного проекта и получения выгоды от его реализации. Таким образом, краткосрочные политические горизонты в совокупности с опросами общественного мнения могут препятствовать инновационным процессам, которые могут длиться довольно долго.

**Организационная структура.** Государственный сектор состоит из сложной открытой системы организаций с разными задачами. Как следствие, процесс принятия решений может быть медленнее, чем в частном секторе из-за длинной цепочки полномочий. Инновации, в данном случае, будут оказывать влияние на эту сложную организационную структуру, и, следовательно, должны быть подкреплены надёжной стратегией.

**Мотивация.** Одним из важных аспектов инновационного менеджмента является обоснование или мотивация для инноваций. Неоднократно утверждалось, что отсутствие (для управления организациями) и ограниченные финансовые стимулы (для управления людьми) будут препятствовать инновациям в государственном секторе. Однако было показано, что в государственном секторе существует много источников мотивации для инновационной деятельности. Таблица 1, приведённая ниже, показывает различия (и сходства) в вопросе важности мотивации между двумя секторами.

**Таблица 1. Мотивация в государственном и частном секторах экономики**

<p><b>Мотивация для инновационной деятельности в государственном секторе/Люди</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Карьера</li> <li>• Идеализм</li> <li>• Профессиональное признание</li> <li>• Власть</li> <li>• Самореализация</li> <li>• Деньги (зарплата)</li> <li>• Престиж</li> <li>• Возможность получения дополнительного дохода</li> </ul>	<p><b>Мотивация для инновационной деятельности в частном секторе/Люди</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Деньги (зарплата, прибыль, бонусы)</li> <li>• Карьера</li> <li>• Самореализация</li> <li>• Престиж</li> <li>• Власть</li> <li>• Гарантия занятости (через повышение прибыльности или предъявление требований)</li> <li>• Идеализм</li> </ul>
<p><b>Мотивация для инновационной деятельности в государственном секторе/Организации</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Распространение политики, идеи или обоснования</li> <li>• Увеличение финансирования</li> <li>• Решение проблем (для достижения целей)</li> <li>• Увеличение числа сотрудников</li> <li>• Связи с общественностью</li> </ul>	<p><b>Мотивация для инновационной деятельности в частном секторе/Организации</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Прибыль</li> <li>• Решение проблем (для достижения целей)</li> <li>• Сокращение числа конкурентов</li> <li>• Доля на рынке</li> <li>• Рост (в размере)</li> <li>• Связи с общественностью</li> </ul>

Источник [9, p.7 based on Miles & Røste,].

Кроме того, важным фактором дифференциации двух секторов является управление взаимоотношениями с клиентами. Обычно отношения с конечными пользователями в государственном секторе были односторонними – политики, а не граждане управляли и оценивали государственных служащих – в то время как инновационная деятельность в частном секторе больше зависит от обратной связи со стороны рынка. Тем не менее, подходы, ориентированные на пользователя, постепенно сокращают разрыв между двумя секторами. Частные компании стали рассматривать своих клиентов не только как потребителей, но и как пользователей, способствующих внедрению инноваций, также и государственный сектор становится всё более открытым для сотрудничества с гражданским обществом, граждане действительно стали рассматриваться как «потребители» государственных услуг.

**Источники знаний.** Государственный сектор является одним из наиболее наукоёмких среди всех секторов экономики и играет важную роль в инновационных процессах как закупщик и распространитель. Приобретение технологий имеет большое значение для государственного сектора, так как позволяет внедрить лучшие технологии в производство государственных услуг и товаров. Но государственный сектор, в отличие от частного, имеет более широкий круг источников технологий и знаний, некоторые из которых являются более открытыми, чем в частном секторе, и не требуют процедуры закупки. Сотрудничество с другими государственными организациями, университетами, союзами, общественными организациями является основной движущей силой инновационной деятельности и является хорошим дополнением к источникам знаний частного сектора.

### Типология инноваций государственного сектора

В широко используемой стандартной классификационной схеме, охватывающей главные типы инноваций, имеются технологические инновации, к которым относятся инновации в сфере создания новых продуктов (и услуг) (продуктовые инновации), процессные инновации, и нетехнологические инновации к которым относятся организационные и маркетинговые инновации (Oslo Manual, Community Innovation Surveys). Исторически сложилось, что большее внимание уделялось

технологическим инновациям. Рассмотрение нетехнологических инноваций с акцентом на государственный сектор уменьшает разницу между продуктом и процессом, усиливает роль организационных инноваций.

В отчете EPSIS-2013 [10] предложена следующая классификация инноваций в государственном секторе, включающая:

- сервисные инновации (введение новой услуги или улучшение качества существующей услуги);
- процессные инновации (новые или измененные способы предоставления государственных услуг);
- административные и организационные инновации (изменения организационных структур и процедур);
- коммуникационные инновации (реализация нового метода продвижения организации или ее услуг и товаров, или новые методы влияния на поведение отдельных лиц);
- концептуальные инновации (развитие новых взглядов, изменение в мировоззрении участников, сопровождающиеся использованием новых концепций);
- политические инновации (изменения мышления или поведенческих намерений);
- системные инновации (новые или усовершенствованные способы взаимодействия с другими организациями и источниками знаний).

Первые четыре типа инноваций похожи на классификацию в частном секторе, но три последних относятся к государственному сектору. Данное концептуальное расширение также можно найти в определении, используемом в рамках проекта MERIP, который затем был использован в Innobarometer 2010. В этом более формальном определении процессные и организационные инновации остаются в основном одинаковыми для частного и государственного сектора, но продуктовые инновации заменяются сервисными, а маркетинговые заменяются коммуникационными инновациями (табл.2).

**Таблица 2. Классификация инноваций в частном и государственном секторах**

Частный сектор	Государственный сектор
продуктовые инновации	сервисные инновации
процессные инновации	процессные инновации
организационные инновации	организационные инновации
маркетинговые инновации	коммуникационные инновации

Примечание – Источник: [10, с. 9, таблица 2].

Кроме того инновации могут быть классифицированы по способу реализации:

- инновации «сверху-вниз»/инновации «снизу-вверх» (указывающие на орган, инициировавший процесс, приведший к поведенческим изменениям; «верхний» - означает менеджмент или организации/институты, находящиеся выше в иерархии – или «нижний» - означает «работники цеха», в данном случае - сотрудники общественных, государственных организаций или политики среднего уровня).

- инновации для удовлетворения потребностей и инновации для повышения эффективности (указывающие на то, был ли инновационный процесс инициирован для решения конкретной проблемы или для того чтобы повысить эффективность уже существующих продуктов, услуг или процедур).

**Факторы, определяющие возрастание роли инноваций в государственном секторе** Важнейшими фактором, определяющими возрастающую роль инноваций в государственном секторе является *рост информатизации*. Государственный сектор является очень инновационным в части информационных технологий (ИКТ). Многие решения в области ИКТ были разработаны государственными учреждениями. Однако предоставление государственных услуг в режиме онлайн в различных странах было крайне неравномерным и являлось предметом многочисленных дискуссий. Системы ИКТ в правительстве являются большими и дорогостоящими. Чем выше уровень разработки, тем больше вероятность того, что она будет неудачной. Утверждалось, что 20-30 процентов всех разработок являются полным провалом, среди них проекты, от реализации которых отказались, а 30-60 процентов разработок являются частичным провалом, при их реализации имеет место перерасход средств или другие проблемы (Goldfinch, 2007).

Помимо исключительно технологических аспектов инноваций, информационные технологии следует рассматривать как движущую силу инноваций, а не как инновации. ИКТ включают в себя множество конкретных технологий (программное и аппаратное обеспечение), альтернативные модели и разработку этих технологий. Новые информационные системы могут стимулировать создание новых организационных моделей, межсекторальное институциональное сотрудничество и обмен знаниями. Появление электронного правительства и онлайн услуг (правительство для граждан) значительно упростило расширение прав и возможностей для продвижения инноваций. Как следует из доклада «Информационное общество», опубликованного Международным союзом электросвязи в октябре 2013 года, Республика Беларусь заняла 41 место в итоговом рейтинге по индексу развития ИКТ и поднялась на 5 позиций вверх по сравнению с предыдущим годом, активно приближаясь к ведущим странам. Для сравнения: Российская Федерация сегодня занимает в рейтинге 40-е место, Республика Казахстан – 48. Выводы международных экспертов свидетельствуют о достойном месте, занимаемом Республикой Беларусь в глобальном информационном пространстве, а также подтверждают правильность выбранных направлений развития информационно-коммуникационных технологий в стране.

Другим фактором является *роль государственного сектора* в экономике стран. Государственные услуги и государственное управление являются значительной частью европейской социально-экономической деятельности. В Европе доля государственного сектора в ВВП варьируется в пределах 40-55%, по сравнению с 32 % - в США, 26 % - в Японии, 16 % - в Китае и 17 % - в Индии. Занятость в отраслях, связанных с государственным сектором, составляет 1/4-1/3 всего трудоспособного населения Европейского союза, и более 15 % от общей численности занятых в ЕС приходится непосредственно на государственный сектор (государственные служащие) [9, с.3].

Учитывая экономическую модель Республики Беларусь, в которой ведущую роль играет государство, значительная часть ВВП традиционно распределяется через бюджет и ФСЗН ( фонд социальной защиты населения). Особенно в период до кризиса 2008 года оживленный рост доходов подпитывал увеличение расходов консолидированного бюджета – с 45,9 процентов ВВП в 2004 году до 49 процентов в 2008 году, в результате чего в Республике Беларусь отношение расходов бюджета к ВВП было самым высоким среди стран ЕЦА (Европы и центральной Азии)[12]. За период с 2008 года – под влиянием двух макроэкономических кризисов – Республика Беларусь продемонстрировала одно из самых значительных в регионе сокращений перераспределяемого через бюджет ВВП. Совокупный объем расходов бюджета сократился на 13 процентных пунктов по отношению к ВВП за последние годы и составил около 36 процентов ВВП по состоянию на конец 2011 года. Размер и состав расходов является отражением экономической модели Беларуси, которая предусматривает ведущую роль государства и основана на незавершенной реструктуризации сектора предприятий и широком перераспределении доходов. Это проявляется в значительных расходах бюджета на различные виды государственной поддержки, что смягчает бюджетные ограничения.

Расходы бюджета на государственную поддержку сектора предприятий неуклонно росли, начиная с 2004 года. Общий объем расходов на государственную поддержку увеличился с 7,6 процентов ВВП в 2004 году до 10,4 процента ВВП в 2008 году, что было преимущественно вызвано ростом субсидий (с 3 до 4,3 процента ВВП за этот период). Общая сумма государственной поддержки, включая налоговые льготы, сократилась в 2009 году в период мирового кризиса, но оставалась при этом на высоком уровне, составив практически 9 процентов ВВП. Помимо больших расходов бюджета, действующая система, по мнению специалистов Всемирного банка, искажает условия ведения бизнеса и снижает конкуренцию[12]. Все предприятия работают в условиях высокого уровня налогообложения, в то время как государственная поддержка распределяется неравномерно и произвольно. По данным, которые содержатся на базе данных Министерства экономики (Минэкономки), свыше 3000 предприятий ежегодно пользуются государственной поддержкой.

Для анализа эффективности госуправления используют индикаторы Всемирного банка. В рейтинге качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators)<sup>1</sup> Всемирного банка участвует более 200 стран. Все индексы оценки имеют числовое значение от 0 до 100. Где 0 – это «очень плохо», а 100 – «очень хорошо». Это авторитетное сравнительное исследование систем госуправления в мире проводится с 1996 г. Данные рейтинга качества государственного управления однозначно указывают на глубину белорусских проблем. Эффективность работы правительства отражена в табл. 3.

**Таблица 3. Динамика индекса «Эффективность работы правительства» Беларуси за период 1996-2011 гг.**

Год	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Индекс	40	25	28	14	14	10	12	10	12	12	11	12	13

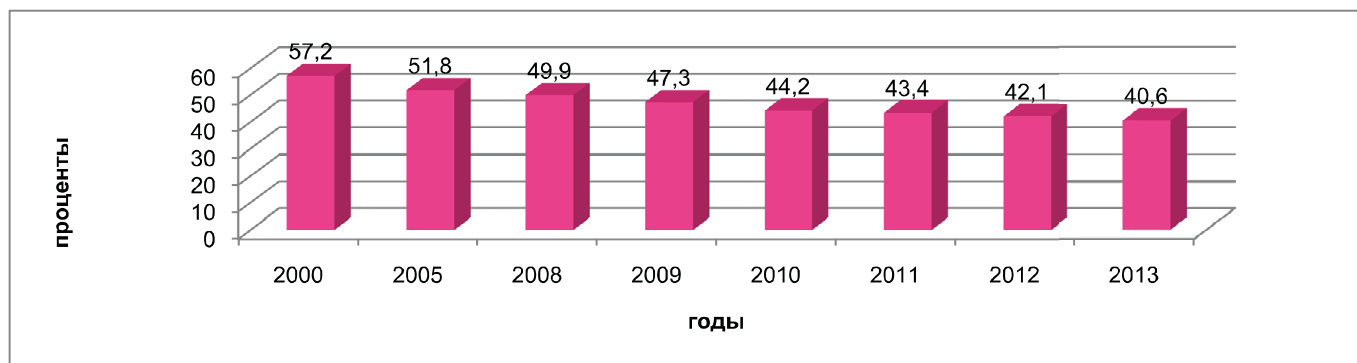
Как видно, данные Всемирного банка отражают нисходящую тенденцию. Беларусь по показателю «Эффективность работы правительства» имеет один из худших в мире результатов. Беларуси необходимы полноценные реформы, которые затронут причины, а не следствия проблем системы госуправления. В первую очередь такие реформы должны быть нацелены на функции органов государственной власти, которые в настоящее время крайне избыточны, часто дублируют друг друга, а также создают многочисленные конфликты интересов.

Таким образом, краткий анализ позволяет сделать вывод о необходимости и возможности реализации инноваций в государственном секторе экономики Беларуси.

### Государственный сектор в экономике Беларуси и задачи его инновационного развития

Важная отличительная особенность белорусского госсектора — высокая занятость. На госпредприятиях, а также в организациях с долей госсобственности трудилось в 2013 году порядка 1,85 млн. человек. Это 40,6 % от списочной численности работников всех белорусских организаций (рисунок 1).

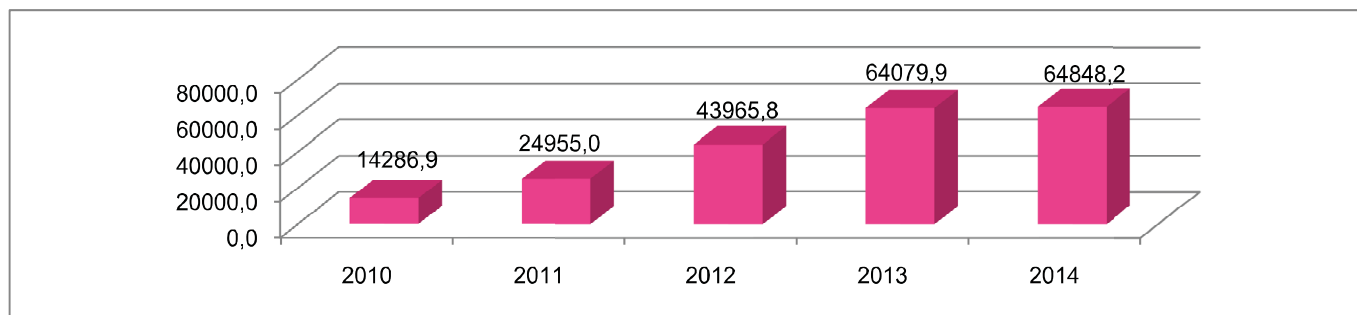
В системе государственного управления, согласно статистике, в 2011г было занято 70,6 тыс. чел., в том числе государственных служащих-56,2 тыс. чел. В 2013г. соответственно: 68,8 тыс. чел. и 49,3 тыс. чел.[13]. Таким образом, совокупная численность персонала государственного сектора составляет в Беларуси более 2,5 млн. чел.



**Рисунок 1. Доля занятого населения на предприятиях государственного сектора, %**

Источник: составлено по [13, с. 101].

На общегосударственную деятельность, включающую: деятельность государственных органов общего назначения; международная деятельность; обеспечение проведения выборов и референдумов; обслуживание государственного долга; государственный материальный резерв; фундаментальные и прикладные научные исследования в области общегосударственной деятельности; резервные фонды; другая общегосударственная деятельность; межбюджетные трансферты, расходы устойчиво растут (рис.2).



**Рисунок 2. Расходы республиканского бюджета Республики Беларусь на общегосударственную деятельность, млрд. руб.**

Источник: составлено по [14].

<sup>1</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Доля расходов республиканского бюджета на общегосударственную деятельность составляет более 50 % всех расходов и с каждым годом увеличивается (в 2010г.-41,7% в 2014-план-50,4%). Государственный сектор занимает большой удельный вес в научно-технической и инновационной деятельности. В 2013 году на научные исследования и разработки из бюджета было потрачено более 2 трлн. руб., что составляет 51,2% всех источников.

Таким образом, рассмотренные выше показатели доказывают, что, несмотря на некоторое сокращение в последние годы, госсектор в белорусской экономике занимает доминирующее положение. Однако, вопреки масштабам, сегодня госсектор является малоэффективным. Во-первых, потому, что представляет собой бюрократический тип предприятий со всеми особенностями такого типа (высокая политизированность, коррупция и т. д.). Во-вторых, предприятия государственного сектора в большинстве своем являются производителями неконкурентоспособной продукции, к тому же с высокими ценами. Это объясняется весомой статьёй трудовых затрат в себестоимости, а так же устареванием основных производственных фондов. Беларусь нуждается в инновациях в государственном секторе, которые будут способствовать повышению эффективности данного сектора, обеспечивая качество услуг и их доступность.

Исследователи в Беларуси отмечают, что административно-бюрократическая система управления не способна к развитию, что является ее органическим пороком, формирующим механизм торможения [15]. Многие проекты и программы, в том числе инновационные, принимаются без учета особенностей изменений в социальной структуре общества, институциональной политики. Одним из перспективных механизмов внедрения инноваций в государственный сектор может стать *государственно-частное партнерство* (ГЧП).

В 2011 г. секретариат ЭК ООН получил формальный запрос от Беларуси, оказать стране содействие в последующем развитии ГЧП. Содействие заключалось в проведении Оценки национальной готовности ГЧП, включая предоставление ряда рекомендаций, которые сформировали бы основу для разработки стратегического плана действий по развитию ГЧП в Беларуси. Подготовлен проект Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве», он направлен на регулирование общественных отношений, складывающихся в рамках государственно-частного партнерства, обеспечение стабильных условий развития всех форм государственно-частного партнерства и привлечение инвестиций в экономику Республики Беларусь.

Эксперты ЭК ООН отметили необходимость *обучения* в рамках государственного сектора. Но обучение необходимо не только в области ГЧП, а также по оценке проектов, возможности осуществления бизнес-операций, по правовым вопросам, вопросам разумного вложения денег, доступности и бюджетному управлению. Как и в случае с государственным сектором все представители частного единогласно высказались о необходимости обучения и тренинга в рамках ГЧП. Одним из слабых положений проекта закона является положение *об общественных объединениях*, уполномоченных участвовать в развитии ГЧП и концессионных проектах. Отмечено, что отсутствует механизм реализации их полномочий, положение носит лишь описательный характер, использование общественных объединений может рассматриваться инвесторами и кредиторами как дополнительный риск, несмотря на тот факт, что общественное восприятие любых проектов ГЧП всегда является положительным фактором.

**Опыт оценки инноваций в государственном секторе** Европейские страны предприняли ряд инструментов для оценки уровня и качества инноваций в государственном секторе экономики. К ним относятся такие инициативы как «Европейский барометр» (Flash Eurobarometer 343)[16] в котором проводился опрос 9500 компаний в 27 странах Европы. Важным инструментом явилась пилотная оценка уровня инновационной активности в государственном (публичном) секторе экономики по странам ЕС (EPSIS)[10].

В рамках «Иннобарометра 2013» всем респондентам был задан вопрос, пользовались ли их компании общественными/государственными услугами с января 2009 года. Более чем 3 из 10 респондентов ответили, что их компания использовала общественные услуги медицинского характера и услуги безопасности (32 %). Из них 24 % сказали, что компания пользовалась ими более 5 раз, 8 % - более 5 раз. Относительно программ-тренингов для сотрудников, 22% респондентов отметили, что их компания пользовалась таким сервисом менее 5 раз и 8% - более 5 раз с января 2009 года. Примерно 10 % респондентов отметили, что их компания использовала другие четыре типа государственных услуг, такие как сертификация новых продуктов (8%), услуг по заявкам для предоставления субсидий в области науки и инноваций (7%), услуги по предоставлению патентов (7%), услуги по получению разрешения на работу иностранным сотрудникам (6%). Респонденты еврозоны отмечают, что их компания использовала общественные услуги в области здравоохранения и обеспечения безопасности значительно чаще других европейских стран (соответственно, 38% к 31%), а также существенна разница между ними в использовании сертификации новых товаров (12% и 7%).

Анализ результатов опроса представителей различных компаний, выявил факт, что большинство респондентов не считают, что государственный сектор помогает бизнесу в создании надлежащих условий для инноваций и предоставлении обучающих систем, мотивирующим к инновациям. Более половины (51%) респондентов согласны, что информация и советы в сфере инноваций доступны, но немного респондентов удовлетворены качеством консультаций (40%) и простотой получения финансовой поддержки для использования (20%). Подавляющее большинство (87%) думают, что государственные услуги должны становиться все более инновационными.

Оценка роли государственных закупок в инновационном процессе показала, что более чем две трети (70%) всех опрошенных не имели интереса к государственным закупкам в течение последних трех лет, и только (14%) респондентов отметили, что их компания выиграла контракт в государственных закупках. Только четверть (24%) государственных закупок включали возможности продажи инноваций по запросам правительства. Половина всех опрошенных считают, цена будет более важным преимуществом, чем инновации в тендерах для товаров, так и услуг[16, с.4].

Проект EPSIS (European Public Sector Innovation Scoreboard 2013) как часть европейской системы оценки инновационного развития направлен на сравнение стран ЕС по уровню развития инноваций в государственном/ публичном секторе, основан на использовании опросов в сфере инноваций и включает ряд индикаторов:

*человеческие ресурсы* (доля занятых «творческих профессий», доля сотрудников в сфере государственного управления с высшим образованием);

*качество государственных услуг* (качество регулирования, повышение эффективности государственных услуг за счет использования ИКТ, онлайн-доступность государственных услуг, индекс развития электронного правительства (e-government-EGDI));

*потенциал инновационного развития* (уровень инновационной активности в секторе услуг, доля процессных инноваций в инновационной активности);

*движители и барьеры инноваций* (внутренние барьеры инноваций, внешние барьеры инноваций, активное участие руководства в сфере инноваций, значение внешнего знания, доля работников, занятых в группах, которые регулярно встречаются для развития инноваций);

*результаты* (доля организаций в сфере государственного управления с сервисными, коммуникационными, процессными или организационными инновациями, доля «новых» услуг из всех сервисных инноваций, производительность в государственном секторе,

улучшения в государственных услугах для бизнеса, государственные закупки в качестве движущей силы инновационного бизнеса, государственные закупки высокотехнологичной продукции, значение инноваций в сфере закупок).

Лидерами ЕС в инновациях государственного сектора по данным EPSIS являются: Швеция, Швейцария, Мальта, Нидерланды, Дания. Среди стран с переходной экономикой успехов добились: Чехия, Словакия, Польша и Венгрия. Эти страны могут быть использованы для получения передового опыта в сфере организации инноваций в государственном секторе экономики.

## Выводы

Анализ показывает, что среди положительных мотивов, побуждающих государственный сектор к инновационной деятельности, можно отметить серьезное положительное влияние на экономику, учитывая объем государственного сектора в большинстве стран. Кроме того, новые разработки в сфере информационно-коммуникационных технологий открывают новые возможности для формирования и предоставления государственных услуг.

Существует ряд проблем, которые побуждают государства заниматься инновационной деятельностью: нехватка бюджетных средств, приводящая к необходимости повышать эффективность с целью добиться больших результатов при меньших ресурсах; спрос деловых кругов на более качественные государственные услуги в связи с острой конкуренцией как внутри страны, так и за рубежом; а также новые социальные факторы (старение населения, экология), требующие либо разработки новых, либо модификации уже существующих государственных услуг.

Государственному сектору необходимо осуществлять инновационную деятельность для адаптации к изменению общественных установок и ценностей. Граждане все больше стремятся к активному участию в определении и разработке того, что им предлагает государственный сектор, в то время как раньше они были лишь пассивными получателями государственных услуг.

Одним из основных отличий инновационной деятельности в частном секторе от инновационной деятельности в государственном секторе является то, что инновации в частном секторе представляют собой предпринимательскую деятельность, которая связана с повышенными рисками и большой вероятностью неудач, а успешные инновации отбираются через рыночную конкуренцию. Новаторы в государственном секторе, сталкиваются с юридическими и политическими ограничениями, административной жесткостью, которые снижают их готовность и способность брать на себя риски и мириться с неудачами.

В оценке инноваций в государственном секторе действующая практика основывается на совокупности достоверных данных, результатов обследований и тематических исследований. Были приведены такие примеры, как разработанная Европейской комиссией пилотная Европейская матрица показателей инновационной деятельности в государственном секторе, которая позволяет использовать бенчмаркинг для распространения передового опыта.

В большинстве стран, также как в Беларуси, до сих пор отмечается нехватка данных по многим видам инновационной деятельности в государственном секторе, а существующие данные зачастую несопоставимы между странами. С особыми трудностями в плане доступности и сопоставимости данных сталкиваются страны с переходной экономикой, прежде всего в связи с различиями в методологии сбора данных. Необходим процесс принятия международных стандартов в сфере оценки инноваций в государственном секторе экономики.

## Список использованных источников

1. ROESSNER, J.D. 1977. *Incentives to Innovate in Public and Private Organizations. Administration & Society*, 9, 341-365
2. ARUNDEL, A. 2012. *Literature review on public sector innovation*
3. WINDRUM, P. 2008. *Innovation and entrepreneurship in public services. In: WINDRUM, P. & KOCH, P. (eds.) Innovation in Public Sector Services. Edward Elgar, Cheltenham.*
4. MULGAN, G. & ALBURY, D. 2003. *Innovation in the Public Sector.*
5. NAO 2006. *Achieving innovation in central government organisations. National Audit Office.*
6. WALKER, R. M. 2006. *Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government. Public Administration*, 84, 311-335.
7. BASON, C. 2010. *Leading public sector innovation: co-creating for a better society. Bristol: Polity Press.*
8. OECD 2012, forthcoming. *Innovation in Public Services: Context, Solutions and Challenges. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.*
9. Thenint H., *Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies. Innovation in the public sector. INNOGRIPS. 2010.*
10. *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 / H. Hollanders, A. Arundel, V. Peter, et al. / European Commission. — Brussels, 2013. — 80 p.*
11. Goldfinch S. (2007) "Pessimism, Computer Failure, and Information Systems Development in the Public Sector", *Public Administration Review, September-October 2007.*
12. *Обзор государственных расходов в Республике Беларусь "Повышение качества предоставляемых государством услуг в условиях жестких бюджетных ограничений". Всемирный банк. 2013.*
13. *Статистический ежегодник: стат. сборник / Белстат; редкол.: В.И. Зиновский [и др.]. — Минск: Белстат, 2014. — 534 с.*
14. *Расходы республиканского бюджета Республики Беларусь / Открытые данные [Электронный ресурс]. — Минск, 2014. — Режим доступа: <http://opendata.livejournal.com/91650.html>. — Дата доступа: 23.12.2014.*
15. Шимов В.Н., Крюков Л.М. *Инновационное развитие экономики Беларуси: движущие силы и национальные приоритеты. Минск БГЭУ. 2014.-199с.*
16. *Flash Eurobarometer 343 «Innovation in the public sector: its perception in and impact on business» Survey coordinated by the European Commission, Directorate-General for Communication. 2013.*

## References

1. ROESSNER, J.D. 1977. *Incentives to Innovate in Public and Private Organizations. Administration & Society*, 9, 341-365
2. ARUNDEL, A. 2012. *Literature review on public sector innovation*
3. WINDRUM, P. 2008. *Innovation and entrepreneurship in public services. In: WINDRUM, P. & KOCH, P. (eds.) Innovation in Public Sector Services. Edward Elgar, Cheltenham.*
4. MULGAN, G. & ALBURY, D. 2003. *Innovation in the Public Sector.*
5. NAO 2006. *Achieving innovation in central government organisations. National Audit Office.*
6. WALKER, R. M. 2006. *Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government. Public Administration*, 84, 311-335.
7. BASON, C. 2010. *Leading public sector innovation: co-creating for a better society. Bristol: Polity Press.*
8. OECD 2012, forthcoming. *Innovation in Public Services: Context, Solutions and Challenges. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.*
9. Thenint H., *Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies. Innovation in the public sector. INNOGRIPS. 2010.*
10. *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 / H. Hollanders, A. Arundel, V. Peter, et al. / European Commission. — Brussels, 2013. — 80 p.*

11. Goldfinch S. (2007) "Pessimism, Computer Failure, and Information Systems Development in the Public Sector", *Public Administration Review*, September-October 2007.
12. Obzor gosudarstvennykh raskhodov v Respublike Belarus "Povysheniye kachestva predostavlyaemykh gosudarstvom uslug v usloviyakh zhestkikh byudzhetnykh ogranicheniy". Bsemirny bank. 2013.
13. Statistichesky ezhegodnik: stat. sbornik / Belstat; redkol.: V.I. Zinovskiy [i dr.]. Minsk: Belstat, 2014. 534 s.
14. Raskhody respublikanskogo byudzheta Respubliki Belarus / Otkrytye dannye Minsk, 2014. <http://opendata.livejournal.com/91650.html>.
15. Shimov V.N., Kryukov L.M. Innovatsionnoye razvitiye ekonomiki Belarusi: dvizhushchiye sily i natsionalnye priority. Minsk BGEU. 2014. 199s.
16. Flash Eurobarometer 343 «Innovation in the public sector: its perception in and impact on business» Survey coordinated by the European Commission, Directorate-General for Communication. 2013.

**ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ:**

**Богдан Нина Ивановна**, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры национальной экономики и государственного регулирования Белорусского государственного экономического университета.  
 пр.Партизанский 26, БГЭУ, Минск 220070, Беларусь.  
[bohdannina@gmail.com](mailto:bohdannina@gmail.com)

**INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:**

**Bogdan Nina**, Doctor of Economics, professor, professor of the Department of National Economy and Public Administration of the Belarusian State Economic University.  
 Partizansky av.26, Belarusian State Economic University, Minsk 220070, Belarus.  
[bohdannina@gmail.com](mailto:bohdannina@gmail.com)

УДК 330.332

**РОЗВИТОК ТРАДИЦІЙНИХ ПРОМИСЛІВ В РЕГІОНАХ  
 ЯК ФАКТОР ІМПОРТОЗАМІННОЇ МОДЕЛІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ РОСІЇ**

**Павлов К.В.**

*Ключові слова:* регіональні особливості, територіальні чинники, імпортозаміщуюча модель модернізації, традиційні промисли в російських республіках, Удмуртська Республіка, стадії росту конкурентоспроможності, регіональна економіка.

**РАЗВИТИЕ ТРАДИЦИОННЫХ ПРОМЫСЛОВ В РЕГИОНАХ  
 КАК ФАКТОР ИМПОРТОЗАМЕЩАЮЩЕЙ МОДЕЛИ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ**

**Павлов К.В.**

*Предмет.* В связи с кризисными явлениями в мировой экономике и введением экономических санкций против России со стороны развитых западных государств особую актуальность приобрела импортозамещающая модель модернизации российской экономики, одним из важнейших направлений которой на региональном уровне (особенно в российских республиках – а их насчитывается 22, т.е. приблизительно четверть от всего количества субъектов Российской Федерации) является возобновление и развитие традиционных промыслов, которыми с давних времен занимались титульные нации и народности, в них проживающие.

*Целью работы* является определение региональных факторов и особенностей осуществления структурной перестройки, технического перевооружения и модернизации (особенно импортозамещающей модели модернизации) российской экономики на основе анализа и изучения позитивного зарубежного и отечественного опыта инновационного развития воспроизводственных систем. В работе использованы **методы** сравнительного статистического анализа, стратегического анализа и наблюдений.

*Результаты работы* свидетельствуют о том, что при осуществлении модернизации большое значение также имеет учет региональных и отраслевых особенностей. Так, например, в республиках, одной из важнейших форм модернизации будет являться возрождение народных промыслов, некогда развиваемых титульными нациями этих республик, что также будет способствовать процессу импортозамещения. В Удмуртской Республике к таким промыслам относится льноводство, которое здесь интенсивно развивалось и в царский период развития страны (конец XIX - начало XX веков), и на первых этапах (20-е – 30-е годы XX века) существования советской власти. В эти периоды времени Удмуртия входила в тройку регионов, являющихся крупнейшими в стране производителями льна и изделий из него. В настоящее время лен выращивается в 15 районах Удмуртии, в основном в северной ее части и площади, занятые посевом льна, в последнее время составляют около 15 тыс. га. С 2007 года реализуется республиканская программа «Развитие льняного комплекса Удмуртской Республики», мероприятия которой направлены на увеличение производства льняной продукции и повышение эффективности производства на предприятиях льняного комплекса республики. Значительную роль здесь могут сыграть районные общества потребительской кооперации, которые в свое время оказали существенное влияние в процессе культивирования льна.

Общества потребкооперации могли бы увеличить объемы производства также и таких традиционных для удмуртов народных промыслов, как пчеловодство, лесные промыслы, отхожие промыслы (выделка рогов, циновок, кулей, крашение шерстяных, бумажных, холщевых тканей и пряжи). В других республиках России похожая ситуация – в них можно развивать другие виды полузабытых народных промыслов, нередко называемых этноэкономикой. У башкир, например, традиционными народными промыслами были коневодство и кумысоделание, которые в последнее время также интенсивно возрождаются. В Республике Башкортостан общества потребкооперации также могли бы существенно разнообразить свою деятельность, участвуя в развитии этих традиционных промыслов.

*Выводы.* Таким образом, процесс модернизации экономики кроме технологического аспекта включает также этнический, социальный, экологический, этический, эстетический и иные аспекты. Развитие народных промыслов у титульных наций республик в составе России будет способствовать реализации эффективной экономической