



Европейская экономическая комиссия**Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам****Четырнадцатая сессия**

Женева, 2–4 июня 2021 года

Пункт 2 предварительной повестки дня

**Политика в области инновационной деятельности
и конкурентоспособности****Результаты и политические рекомендации
Субрегионального перспективного обзора
инновационной политики****Записка секретариата****I. Проект выводов субрегионального перспективного
обзора инновационной политики**

1. Страны субрегиона Восточной Европы и Южного Кавказа (ВЕЮК) обладают значительным потенциалом для устойчивого роста и развития. Переходный процесс после обретения независимости не был гладким: потребовались десятилетия, чтобы вывести производство на уровень 1990 года и заложить основные элементы функционирующей рыночной экономики. При наличии многих из этих элементов в настоящее время, высоком уровне образования, относительно диверсифицированной структуре производства в ряде стран, традиций государственной научной школы, твердой приверженности инновациям и широком спектре возможностей для торговли инвестиции должны обладать высоким потенциалом для устойчивого развития.

2. Вместе с тем этот потенциал не будет реализован автоматически при текущих тенденциях: отдача ряда факторов снижается и в среднесрочной перспективе они представляются все менее надежной основой для продвижения процесса достижения ЦУР. Основными драйверами бурного оживления, которое наблюдалось во многих странах в первом десятилетии века, были инвестиции, направленные на поиск новых рынков и ресурсов, а также потребительские расходы, которые опирались на кредиты и денежные переводы из-за рубежа. В большинстве стран совокупная производительность факторов производства замедляется или даже снижается, отчасти из-за негативного перераспределения факторов производства с их перетоком из более в менее капиталоемкие виды деятельности, например из обрабатывающей промышленности в отечественный сектор услуг. Обрабатывающая отрасль существенно сокращается как по объему производства, так и уровню занятости и диверсификации, при этом в большинстве стран основным источником внешних денежных поступлений является экспорт сырьевых товаров с низкой добавленной



стоимостью и денежные переводы. Пандемия COVID-19 стала последним и, возможно, наиболее тяжелым ударом в длинной серии внешних потрясений, обрушившихся на регион.

3. На этом фоне максимально эффективное использование имеющегося потенциала требует систематической и постоянной экспериментальной обкатки новых идей, которые могли бы повысить отдачу от людских и природных ресурсов, иными словами — инноваций. Такая обкатка идей проводится в регионе ВЕЮК, ярким примером чего является рост услуг в области экспортоориентированных информационных технологий (ИТ) и аутсорсинга бизнес-процессов (АБП). Однако для того, чтобы стимулировать устойчивое развитие, построить экономику с замкнутым циклом и выработать устойчивые меры для преодоления последствий COVID, эксперименты должны вестись на системной основе в масштабах всей экономики и общества. Для этого требуется предпринимательская деятельность или, скорее, небольшая группа инновационных, потенциально быстрорастущих хозяйствующих субъектов, которые системно ведут поиск возможностей и опробуют решения, при этом они должны действовать в условиях благоприятного бизнес-климата, прочной системы научных исследований, конкурентных рынков и целенаправленной, эффективной политики поддержки, которая снижает риски и помогает преодолевать рыночные сбои.

4. Создание такой динамики, т. е. обкатка максимально возможного числа идей, является главной задачей инновационной политики в регионе ВЕЮК, особенно в контексте неопределенности в условиях глобализации, стремительных технологических изменений и все более нерациональной модели развития, которая хорошо сработала и привела к успеху страны Восточной Азии.

5. Инновации в государственной политике в равной степени важны, поскольку политика должна играть эффективную роль в создании и поддержке этой динамики: характер и сложность этой задачи диктуют необходимость наличия эффективных, гибких институтов и процессов для разработки, координации, продвижения и оценки стратегий и политических инструментов. Это особенно актуально в более широком контексте сниженных бюджетных возможностей, сужающих пространство для маневра, и настоятельной необходимости повышения отдачи ограниченных государственных ресурсов.

6. Субрегиональный перспективный обзор инновационной политики (ПОИК) Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций предлагает странам ВЕЮК инструменты для решения этой задачи путем согласованной, систематической и комплексной оценки и сравнительного анализа политики, институтов и процессов, связанных с инновациями, по разным странам и моделям передовой практики, с четкой ориентацией на устойчивое развитие. ПОИК дополняет такие международные композитные индексы, как глобальный инновационный индекс Всемирной организации интеллектуальной собственности и глобальный индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума, благодаря более тщательному анализу той роли, которую политика и институты играют в стимулировании и поощрении инноваций, и концентрации внимания на группе стран с общими экономическими, структурными, историческими и институциональными особенностями, проблемами и возможностями. Полученные результаты могут служить подспорьем в диалоге по вопросам политики, процессов реформ, совместных инициатив, финансируемых донорами программ и инвестиций.

II. Структура Перспективного обзора инновационной политики

7. ПОИК включает в себя три основных компонента. Первый из них — это управление инновациями. В нем оцениваются комплексные стратегические, институциональные и правовые рамки инновационной политики, а также характер, потенциал, структура стимулов, качество и эффективность соответствующих ведомств, координационных органов и процессов. Второй компонент — инструменты

инновационной политики. Он оценивает характер, масштабы, сферу охвата, качество, воздействие и ход осуществления инструментов в ключевых областях политики, связанных с инновациями. Третий компонент — процессы инновационной политики. В нем на примере конкретного проекта или программы, осуществляемой или уже завершенной в каждой стране, изучается сфера охвата, характер и эффективность правил, процедур и механизмов. В нем также анализируются научные данные и данные на этапах разработки и осуществления политики, а также после ее реализации.

8. Публикация ПОИК была представлена на международном уровне 25 ноября 2020 года в ходе вебинара высокого уровня, который открыли Исполнительный секретарь ЕЭК, Генеральный директор Всемирной организации интеллектуальной собственности и посол Швеции при Организации Объединенных Наций в Женеве. В период с декабря 2020 года по февраль 2021 года для всех шести стран ВЕЮК были проведены мероприятия высокого уровня, посвященные запуску проектов в конкретных странах. На английском языке публикация ПОИК выйдет в апреле 2021 года, на русском — в III квартале 2021 года.

9. ЕЭК готова поддержать реализацию рекомендаций ПОИК при поддержке доноров и в целях более эффективного восстановления по принципу «лучше, чем было» в период после COVID-19.

III. Основные выводы и рекомендации Перспективного обзора инновационной политики

10. Хотя многие из основополагающих компонентов уже существуют, больших успехов на пути инновационного устойчивого развития добиться не удастся. Страны ВЕЮК показывают хорошие результаты по сравнению с другими странами с аналогичными доходами по таким центральным показателям, определяющим эффективность инноваций, как уровень образования, политическая приверженность и государственная система научных исследований, которая деградирует, но пока сохраняет критическую массу. Однако эти факторы не позволяют на системной основе достичь таких соответствующих целей инновационной деятельности, как диверсификация в направлении производства наукоемких, товарных продуктов и услуг и, в конечном счете, устойчивый экономический рост.

11. Главной причиной этого является недостаточно динамичные связи и ограниченность системного взаимодействия между участниками всей системы инноваций в масштабе страны, включая сотрудничество между наукой и промышленностью, а также начальная стадия развития некоторых из наиболее важных элементов, таких как рынки для рискованных капиталовложений. Значительная роль менее эффективных государственных предприятий (ГП) и опасения, связанные с коррупцией и обеспечением верховенства закона, приводят к тому, что внутренние и иностранные инвесторы и предприниматели ограничиваются наименее инновационными и рискованными видами деятельности. Нормативно-правовая база содержит существенные пробелы и несет в себе наследие норм, защищающих интересы определенных кругов и сдерживающих эксперименты.

12. Сложность инновационных систем и масштабы проблемы, особенно в более широком контексте ЦУР, требуют значительно более высокой степени координации и согласованности, чем в настоящее время. На политическом уровне долгосрочные инновационные стратегии не всегда систематично согласуются с приоритетами ЦУР и приоритетами в таких центральных соответствующих областях политики, как промышленное развитие, стимулирование МСП, государственная наука. На уровне разработки и осуществления налицо дефицит системных механизмов межведомственной координации и консультаций с участием широкого круга заинтересованных сторон для изучения потребностей и возможностей взаимодополняемости, согласования и консолидации усилий, а также мониторинга и оценки эффективности работы.

13. Признавая важность инновационной деятельности, страны региона ВЕЮК принимают ряд целенаправленных мер поддержки экспериментов в частном секторе,

хотя эта деятельность дает ограниченный эффект. Страны предлагают широкий спектр услуг по развитию бизнеса, такую инфраструктуру, как технопарки и инкубаторы, а также схемы льготного финансирования. Их эффективность ограничивается несколькими факторами. В центре внимания находятся технологические стартапы, тогда как последовательные, адаптивные инновации в экономике в целом отходят на второй план, а ведь именно они несут в себе наибольший потенциал. Отсутствует четкая перспектива на весь жизненный цикл, при этом на различных этапах не хватает поддержки. Страны могут выиграть от согласованного подхода к удовлетворению потребностей небольшой группы инновационных, потенциально быстрорастущих хозяйствующих субъектов, который будет консолидировать и дополнять существующие меры. Наконец, в ряде случаев отсутствуют достаточные финансовые и институциональные возможности для реализации амбициозных планов на практике.

14. Поскольку инновации по определению не могут иметь четко прогнозируемого результата, сама их природа противоречит традиционному плановому подходу к политике и государственной поддержке — поэтому во всех странах ВЕЮК необходим последовательный, прозрачный, но в то же время гибкий подход на различных этапах цикла реализации инновационной политики. Тщательное прогнозирование политики, широкие консультации с заинтересованными сторонами, глубокий анализ и ясность в отношении сбоев рыночных механизмов и обоснованность мер вмешательства, четкие и подробные показатели эффективности, постоянный мониторинг воздействия и регулярные обзоры, на основе которых осуществляются реформы и дальнейшие меры вмешательства, — все это имеет важное значение для максимизации положительного эффекта принимаемых мер.

15. Ниже представлены некоторые из центральных областей, требующих реформ, и соответствующие рекомендации:

Компонент I — управление инновациями

16. Отсутствует полноценная правовая и институциональная база для эффективной поддержки инновационной политики. Конкретные рекомендации включают: повысить дисциплину исполнения законов и нормативных актов; упростить правила там, где это возможно, с задачей скорее создать благоприятные условия, а не сдерживать инновации; устранить пробелы в нормативной базе и ограничения в отношении рискованных капиталовложений, неплатежеспособности, стартапов и новых дочерних компаний; привести национальную правовую базу в соответствие с международными стандартами и передовой практикой.

17. Недостаточная координация между областями политики, играющими важную роль для инноваций. Конкретные рекомендации включают: объединить различные элементы инновационной политики в едином стратегическом документе, охватывающем, в частности, научные исследования, технологии и развитие частного сектора; обеспечить тесную увязку стратегии с комплексными стратегиями социально-экономического и устойчивого развития; создавать и укреплять механизмы надзора и координации как на министерском, так и на рабочем уровнях.

18. Недостаточное финансирование стратегических инициатив в области инноваций. Конкретные рекомендации включают: отказаться от низкоэффективных механизмов финансирования и перейти на новые модели распределения финансовых средств; повысить качество управления, подотчетность и прозрачность функционирования государственных учреждений; вести поиск альтернативных источников финансирования с использованием частных и международных источников.

Компонент II — инструменты инновационной политики

19. Отсутствует широкая, системная и эффективная политическая поддержка освоения знаний. Конкретные рекомендации включают: при разработке, мониторинге и оценке механизмов и инфраструктуры поддержки бизнеса необходимо более четко

согласовывать услуги с существующими и потенциальными потребностями и возможностями; поощрять эффективную организационную и управленческую практику государственного и частного секторов; внедрять механизмы совместного финансирования технических и бизнес-услуг; провести анализ сложных систем налоговых стимулов и исключений для обеспечения того, чтобы принимаемые меры были четко ориентированы на разработку и обкатку новых идей, а не на те виды деятельности, которые уже хорошо налажены или могут осуществляться без поддержки.

20. Отсутствие системной поддержки на различных этапах развития компаний, усугубляемое ограниченным доступом к финансированию инновационной деятельности, тормозит усилия по поощрению инновационной деятельности. Конкретные рекомендации включают: проводить регулярные консультации в целях выявления потребностей и возможностей для информационного обеспечения разработки политики; разработать рамки для регулярного мониторинга и оценки механизмов поддержки для различных этапов жизненного цикла фирмы, а также для последующей оценки проектов-бенефициаров; создавать возможности и стимулировать рискованное финансирование, например венчурный капитал, в целях устранения разрыва между первоначальным финансированием и развитием инновационных стартапов на ранних стадиях и системным финансированием инноваций в масштабах всей экономики.

21. Слабость взаимоотношений и связей между участниками инновационной системы, особенно между наукой, академическими кругами и частным сектором. Конкретные рекомендации включают: расширить спектр политических мер ваучерной поддержки инноваций и совместных грантов на НИОКР, чтобы более четко нацелить пилотные инициативы на увязку прикладных исследований с потребностями частного сектора и изучать коммерческий потенциал результатов исследований по всему субрегиону; разработать комплексную систему мониторинга и оценки инфраструктуры поддержки инноваций, оценить потребности рынка и интегрировать бизнес-услуги и технические услуги в портфель соответствующих структур; расширить стимулы для активизации связей между научным сообществом и промышленностью.

22. Существующие инструменты политики в недостаточной степени способствуют системному распространению знаний в рамках программ помощи в области промышленных технологий и брокерских услуг для технологической модернизации, а потенциал политики в области государственных закупок не изучен в полной мере. Конкретные рекомендации включают: стимулировать инновационное развитие на основе политики, основанной на спросе, и содействовать распространению инноваций для широкого публичного использования посредством закупок, стимулирующих инновации; расширять политическую поддержку помощи в области промышленных технологий в целях стимулирования технологического развития производственных процессов; осуществлять дальнейшее развитие цифровой инфраструктуры для укрепления взаимосвязанности в субрегионе.

23. Дисбаланс результатов работы системы образования и научной школы с потребностями инновационных предпринимателей препятствует дальнейшему развитию научных исследований и образования в субрегионе. Конкретные рекомендации включают: необходимо стимулировать НИОКР в государственном секторе путем повышения уровня финансирования НИОКР и обеспечения эффективного использования их результатов; провести комплексную оценку воздействия исследовательских инициатив и программ грантов для выявления потенциальных неэффективных факторов и движущих сил инновационного развития; изучить возможности расширения схем коммерциализации исследований; вести работу по созданию сообщества специалистов в области науки, техники, инженерного дела и математики (НТИМ) путем привлечения преподавателей и экспертов в рамках и вне рамок формального образования в целях популяризации образования в области НТИМ и повышения доступности технических профессий.

Компонент III — процессы инновационной политики

24. Ограниченность и недостаточная научная обоснованность проведенного базового анализа, результаты которого должны формировать фундамент эффективной разработки инновационной политики. Конкретные рекомендации включают: интегрировать методы инновационного прогнозирования в процессы выработки политики соответствующих министерств с целью учета будущих тенденций и перспектив научных исследований для их включения в долгосрочное стратегическое планирование инновационного развития; провести анализ нормативно-правовой базы для подготовки политики, с тем чтобы обеспечить ее ясность, гибкость, соответствие поставленным целям, а также последовательное использование; на основе использования результатов анализа воздействия регулирования повышать качество разработки политики и ее научной базы, обеспечивая при этом, чтобы эти усилия создавали новое качество, а не увеличивали административную нагрузку, и становились устойчивыми.

25. Отсутствует системная основа для многостороннего контроля за деятельностью госструктур и их участием в разработке инновационной политики. Конкретные рекомендации включают: соответствующим профильным министерствам следует разработать или усовершенствовать подходы к проведению консультаций между государственным и частным секторами по вопросам разработки и осуществления политики в рамках регулярного цикла выработки политики и процессов принятия решений; укрепить процессы межведомственных консультаций, обеспечивая, чтобы все соответствующие государственные органы участвовали в процессе разработки политики и имели достаточно времени для представления замечаний.

26. Низкое качество или полное отсутствие оценки политики и эффективности ее воздействия. Конкретные рекомендации включают: сформировать культуру оценки политики и содействовать повышению ее качества, например с помощью руководящих принципов, создания потенциала и механизмов последующего обзора и контроля; обеспечить более системную связь практики мониторинга и оценки с разработкой политики, в том числе в государственных органах, отвечающих за политику в области науки, техники и инноваций.
