

Часть I

**АНАЛИЗ
СИТУАЦИИ
В СУБРЕГИОНЕ**

Глава I

ЦЕНТРАЛЬНАЯ РОЛЬ ИННОВАЦИЙ В ПРОЦЕССЕ ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Введение

Процесс перехода к рыночной экономике после обретения независимости оказался сложным

Краткий обзор последних трех десятилетий будет весьма информативен для понимания важности инноваций для устойчивого развития в странах Восточной Европы и Южного Кавказа (ВЕЮК). Институты меняются медленно. Данный фактор был совершенно недооценен, поскольку чрезмерно быстрые и отчасти ошибочные меры по либерализации в этих странах привели к формированию целого ряда структурных ограничений. Переход к следующему этапу развития в регионе будет невозможен при отсутствии систематических усилий по устранению этих ограничений, особенно учитывая то, что центральное место должны занять инновации и экспериментирование с новыми идеями, позволяющие создавать ценность и рабочие места для всех.

После распада Советского Союза множество новых суверенных государств прошли полный препятствий путь перехода от социалистической системы централизованного планирования к рыночной системе, одновременно формируя свою национальную идентичность и принимая конституции, что в некоторых случаях пришлось делать с нуля. Этот процесс привел к радикальным изменениям в политическом, экономическом и социальном плане. Действительно, в современной истории не было примеров подобного перехода, которые могли бы служить ориентиром в этом процессе. Субрегион стал свидетелем быстрого распада давно сложившейся системы экономической интеграции, а также институциональных и технологических связей. Этот распад сочетался с отсутствием политической воли и четкого политического консенсуса в отношении того, что такое рыночная экономика, как осуществить переход к ней, какова должна быть роль государства, следует ли приватизировать государственное имущество, составлявшее основную часть экономических активов, и как это сделать, а также насколько мощным и масштабным было наследие системы централизованного планирования, которая во многих случаях действовала полностью в обход ценовых сигналов. В большинстве стран ВЕЮК эти проблемы усугублялись этническими и региональными конфликтами, социальной напряженностью, политической нестабильностью и вызовами, связанными с государственным строительством в целом.

Результатом этого в первой половине 1990-х годов стал один из самых серьезных экономических спадов в современной истории, поскольку распались целые сектора экономики, которые оказались не в состоянии эффективно конкурировать, и появилось несколько новых секторов. Объем производства в Грузии сократился на 80,2 процента (в совокупности за 1989–2004 годы) по сравнению со снижением на 31,4 процента в среднем по всему субрегиону (UNECE, 2005). Хотя данные советской эпохи об объемах производства не являются в полной мере надежными и сопоставимыми с более поздними показателями на макроуровне, экономический спад, судя по любым показателям, был существенным и затяжным. Даже когда страны ВЕЮК постепенно

определили свои пути развития, потребовалось более двух десятилетий, чтобы восстановить уровни валового внутреннего продукта (ВВП) 1990 года. Несмотря на значительный последующий прогресс в переходе к рыночной экономике, сохраняется ряд вызовов, связанных с обеспечением устойчивого и всеохватного развития.

Восстановление в странах ВЕЮК, за частичным исключением Беларуси, которая придерживалась значительно более постепенного подхода к реформам, шло гораздо медленнее, чем в новых странах-членах ЕС, несмотря на преимущество наличия критической массы индустриализации и экономической диверсификации, что было обеспечено за счет больших инвестиций в промышленность в 1950-х годах, как утверждает Геворкян (Gevorkyan, 2018)¹. Такое восстановление резко контрастирует с послевоенной Европой, где быстрое восстановление в значительной степени было обусловлено широким политическим консенсусом в отношении важности этого процесса и необходимости планирования, а также значительными государственными инвестициями, движущей силой которых первоначально явился план Маршалла, – все эти элементы отсутствовали в посткоммунистических странах.

Только в первом десятилетии XXI века действительно началось восстановление ВВП в субрегионе, поскольку страны воспользовались самыми очевидными преимуществами игнорируемых на протяжении длительного времени потенциально прибыльных частей экономики, которые стали привлекательными после осуществления ряда макрореформ, устранивших самые серьезные препятствия для инвестиций. Иностранные и отечественные инвесторы воспользовались привлекательными возможностями в области банковского дела, торговли, развития инфраструктуры и строительства.

В последнее десятилетие эта положительная динамика по большей части не получила развития в связи с усилением обеспокоенности по поводу долгосрочных последствий роста безработицы (Richter and Witkowski, 2014), что породило вопрос о потенциальных будущих источниках роста и устойчивого развития. То же самое относится и к тенденциям в области производительности. Растущее отставание от стран Центральной Европы и Балтии свидетельствует о том, что субрегион ВЕЮК должен скоординированным образом уделять внимание не только фундаментальным реформам на макро- и микроуровнях, но и созданию возможностей для экспериментирования с новыми идеями, поощрению такой деятельности и масштабированию того, что работает, другими словами – инновациям. Несмотря на прогресс, достигнутый за последние несколько лет в решении институциональных и структурных проблем, будущие вызовы многообразны. Их преодоление будет зависеть от способности воспользоваться возможностями, возникающими благодаря творческим идеям, инновациям и технологиям, а также разрабатывать гибкую политику, правила и институты для создания условий и поощрения экспериментирования.

Данная идея лежит в основе первого обзора «Перспективы инновационной политики» для субрегиона ВЕЮК, целью которого является сопоставление, оценка и определение ориентиров для реформ в целях совершенствования инновационной политики, институтов и процессов. Это прямо относится к роли ЕЖ ООН в оказании поддержки странам с переходной экономикой в контексте как Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, так и Целей в области устойчивого развития (ЦУР) в ряде областей политики, включая экономическое развитие и сотрудничество, торговлю и инновации.

Экономические тенденции и динамика

В основе лежат последовательные трудности с созданием условий для инновационной деятельности и ее поощрением для повышения производительности

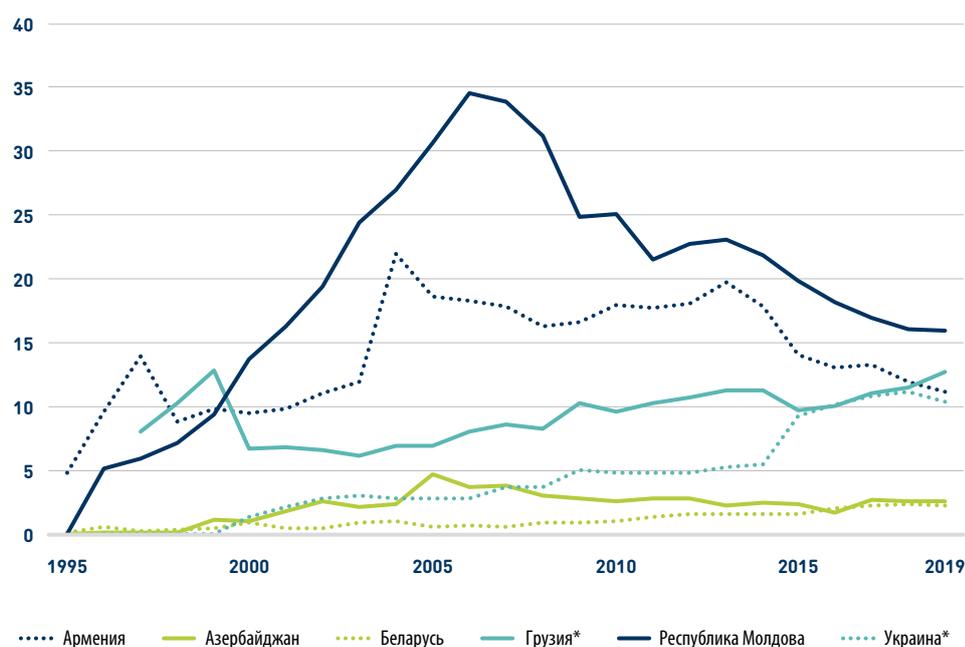
Нынешние тенденции указывают на динамику, при которой наибольший рост обеспечивается за счет относительно простых средств: перераспределение ресурсов (трудовых ресурсов, капитала,

квалифицированных работников, технологий) от плановой экономики в пользу более эффективных видов использования на основе рыночных цен; ориентированные на поиск рынков инвестиции в те виды экономической деятельности, которые обеспечивают работу экономики, такие как финансы, строительство, телекоммуникации и горнодобывающая промышленность; а также потребление, главным образом финансируемое за счет заемных средств домашних хозяйств и международных денежных переводов, которые составляют более 10 процентов ВВП во многих странах ВЕЮК, но при этом подвержены сильным колебаниям (рисунок I.1). Однако этот путь не был легким: сохраняется ряд проблем, и усилилось неравенство.

Это можно четко проследить, рассмотрев, как изменения производительности способствовали экономическому росту в последние десятилетия. Сохраняется очевидная проблема недостаточной прибыли, а во многих случаях и присутствия убытков во всем субрегионе: в промышленности, сельском хозяйстве и сфере услуг. Как показано на рисунке I.2, пять из шести стран ВЕЮК отставали от стран Центральной Европы и Балтии по показателю производительности труда в промышленности в период 2000–2019 годов. Только Азербайджан продемонстрировал более высокие результаты, но это в значительной степени связано с его зависимостью от крупных инвестиций в капиталоемкие, не обеспечивающие большую занятость добывающие отрасли, такие как нефтяная отрасль. То же самое относится и к сектору услуг, где отставание в производительности еще больше (рисунок I.3).

Это говорит о том, что после резкого спада, сопровождавшегося масштабным разрушением и списаниями долгов, производительность в значительной степени обусловлена тремя силами: накопление капитала (физического капитала, такого как машины, и в меньшей степени человеческого капитала, такого как полезные и актуальные навыки работников, включая те навыки, которые необходимы для эффективного использования физического капитала), инвестиции и перераспределение ресурсов в пользу многогранных непосредственных возможностей, открывающихся в процессе перехода, и экспорт сырьевых товаров и полезных ископаемых с использованием производственного потенциала, который в значительной

Рисунок I.1 · Поступления международных денежных переводов, 1997–2019 годы (в процентах от ВВП)



Источник: ЕЭК ООН на основе данных Всемирного банка (2020а).
*Отсутствуют значения для Грузии (1995–1996) и Украины (1995).

степени был создан до обретения независимости. Очевидно, что данная динамика ведет к ослаблению действия этих сил: после возведения новых зданий, создания банковской системы и необходимой физической инфраструктуры, странам ВЕЮК необходимо было обратить внимание на эффективность, диверсификацию и более оптимальное использование технологий.. Это приобретает особую актуальность по мере роста заработной платы и сокращения возможностей для трудоемкого обрабатывающего производства в рамках всемирной тенденции к деиндустриализации и подъему экономики услуг. Подготовленные организацией Conference Board расчеты совокупной производительности факторов производства (СПФП) вторят этой тенденции: высокий рост СПФП, отмечавшийся в первом десятилетии века, снизился, а в некоторых случаях стал отрицательным в 2010-х годах, что свидетельствует о том, что экономика стран росла главным образом за счет накопления факторов производства, а не за счет их эффективного использования, что представляет собой процесс, в котором инновации имеют важнейшее значение.

Отсутствие четкого пути развития, основанного на имеющихся ресурсах и возможностях, делает целенаправленную и эффективную государственную поддержку посредством инновационной и смежной политики важной с точки зрения содействия экспериментированию с идеями. Это необходимо, чтобы выяснить, что работает, а что нет, особенно с учетом того, что большинство стран ВЕЮК являются малыми государствами и зависят от поставок на экспортные рынки ограниченного набора сырьевых товаров. Необходимо обеспечить четкую ориентацию этих усилий на устойчивое развитие: долгосрочный экономический рост опирается на эффективное и рациональное использование людских ресурсов и ресурсов окружающей среды.

Рисунок 1.2 · Добавленная стоимость на одного работника в промышленности (включая строительство), 2000–2019 годы
(в 1 000 долларах США в постоянных ценах 2010 года)

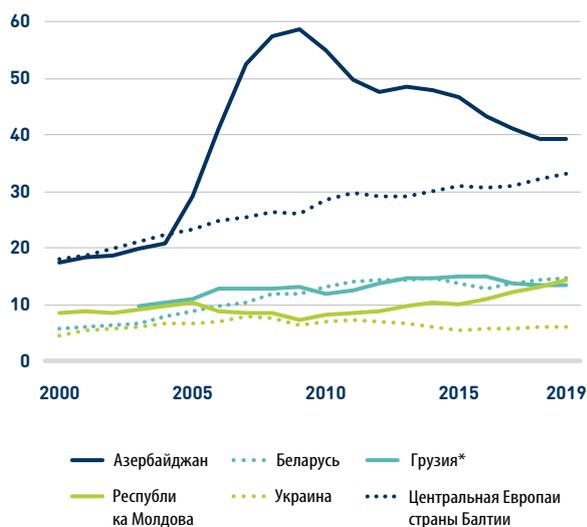
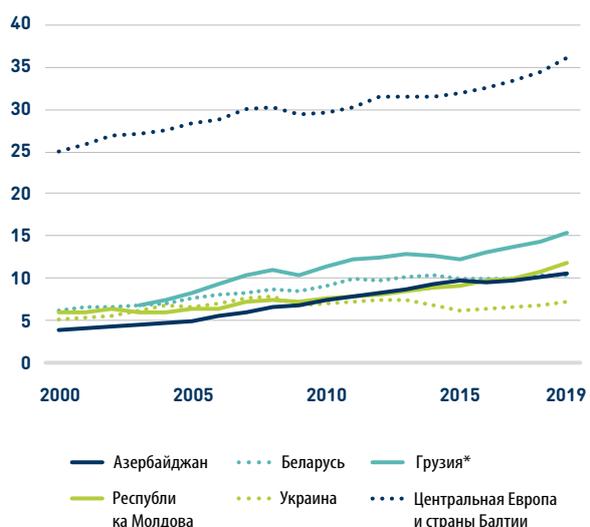


Рисунок 1.3 · Добавленная стоимость на одного работника в сфере услуг, 2000–2019 годы
(в 1 000 долларах США в постоянных ценах 2010 года)



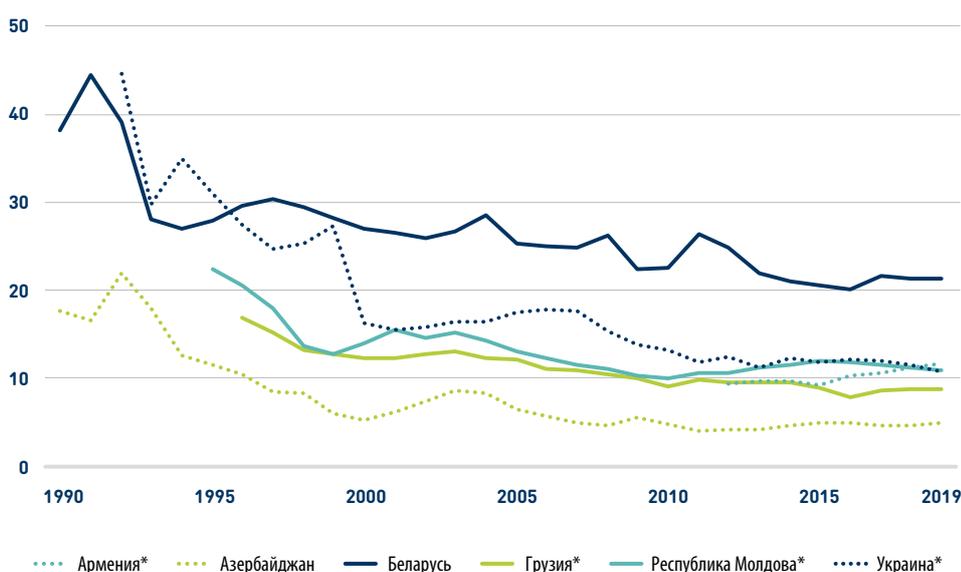
Источник: ЕЖ ООН на основе данных Всемирного банка (2020а).
Примечание: Отсутствуют значения для Армении.
*Отсутствуют значения для Грузии (2000–2002).

Деиндустриализация способствует негативному отраслевому перераспределению: многие ресурсы переходят от более продуктивной в менее продуктивную деятельность.

Отчасти причиной этих тенденций является деиндустриализация в мире в целом и в субрегионе ВЕЮК в частности, в результате чего высвободились ресурсы, которые перешли в менее продуктивную деятельность. Когда компании внезапно оказались в условиях рыночной конкуренции в первое десятилетие независимости, произошло быстрое сокращение объемов производства в обрабатывающей промышленности, что было вызвано четырьмя факторами: низкая эффективность, отсутствие конкурентоспособности с точки зрения качества и рыночных цен, затяжная неопределенность в отношении оценки активов и прав собственности на них и внезапное исчезновение советских производственно-сбытовых цепочек, фиксированных цен и квот. В определенной степени эти последствия по-прежнему препятствуют устойчивому росту. Как показано на рисунке I.4, за период с 1990 года Украина потеряла две трети доли обрабатывающей промышленности в ВВП, в то время как Беларусь, где переход был намеренно постепенным, утратила около половины. Замедление этой тенденции или некоторое движение в обратном направлении намечилось лишь в 2014 году.

В 2019 году вклад обрабатывающей промышленности в ВВП стран ВЕЮК, за исключением Беларуси, составлял 12 процентов или менее, что значительно ниже по сравнению с началом 1990-х годов, когда в таких странах, как Украина и Беларусь, этот сектор обеспечивал 45 процентов ВВП (в каждой из этих стран в 1993 году) (см. рисунок I.4). В Азербайджане добавленная стоимость обрабатывающей промышленности с 2010 года неизменно остается на уровне 5 процентов. Как показывает исследование, проведенное Митра (Mitra, 2008) на уровне компаний, рост производительности в обрабатывающей промышленности в течение переходного периода был в основном достигнут внутри сектора, а не за счет перераспределения между секторами. Иными словами, рост был получен в результате того, что компании становились более продуктивными, а не в результате системного сдвига в распределении ресурсов, рабочей силы и капитала от менее рентабельной деятельности в пользу более рентабельной (рисунок I.3). Данные элементы являются основными

Рисунок I.4 · Доля добавленной стоимости обрабатывающей, промышленности в ВВП, 1990–2019 годы



Источник: ЕЭК ООН на основе данных Всемирного банка (2020а).

*Отсутствуют значения для Армении (1990–2011), Грузии (1990–1995), Республики Молдова (1990–1994) и Украины (1990–1991).

движущими силами повышения производительности отдельных компаний, но это в меньшей степени касается стран ВЕЮК в целом.

Такой эффект, который называют отрицательным межсекторальным перераспределением ресурсов, действительно носил в среднем отрицательный характер: капитал и рабочая сила перешли от капиталоемкого обрабатывающего производства в сектор менее капиталоемких услуг и в некоторой степени – в сектор мелкотоварного сельскохозяйственного производства. Основная часть рабочей силы занята на предприятиях, объем выпуска которых в расчете на одного работника ниже общего среднего и значительно ниже, чем в секторах обрабатывающей промышленности, ИКТ и коммунальных услуг. Мы можем измерить это, отметив разрывы в производительности между секторами, которые намного выше, чем в Центральной Европе и ЕС, что является симптомом воздействия системных сдерживающих факторов на динамику перемещения ресурсов туда, где они могут быть эффективнее всего использованы.

Производительность в секторе услуг значительно ниже во всех шести странах ВЕЮК по сравнению со странами Центральной Европы и Балтии. Движущей силой роста за счет сектора услуг в странах ВЕЮК главным образом являются финансовый сектор, торговля и государственные услуги, а не наукоемкие (высокотехнологичные) услуги с высокой добавленной стоимостью, как в западноевропейских странах. Однако в 2017 году на экспорт услуг в области ИКТ приходилась более значительная доля в общем объеме экспорта услуг в Украине (19,5 процента), Республике Молдова (13,9 процента) и Беларуси (18,4 процента) по сравнению со странами Центральной Европы и Балтии (11,3 процента), что свидетельствует о сравнительном преимуществе (Всемирный банк, 2020а).

Определяющим фактором этого, конечно, являются инновации, т.е. широкое, систематическое экспериментирование с идеями с тем, чтобы выяснить, что работает, а что нет, и как можно обеспечить наиболее рациональное использование ресурсов, что будет иметь центральное значение для создания основы для долгосрочного устойчивого развития. Исследования показывают, что ряд факторов может играть чрезмерно большую роль в сдерживании инноваций, включая негибкие положения, регламентирующие рынок труда, которые ограничивают движение рабочей силы и сопряженные с риском инвестиции, преобладание системы государственной собственности на производственные активы, которые могут не только работать неэффективно, но и вытеснять конкуренцию, а также недостаточная или слабо обеспеченная защита инвесторов и прав собственности. Поскольку ряд внешних факторов и сбоев в работе рыночных механизмов, возникающих даже в условиях эффективного делового климата, продолжают сдерживать оптимальный для общества уровень инноваций, не менее важными будут целенаправленные, экономически эффективные меры и продуктивная, гибкая роль государства. Эта озабоченность лежит в основе обзора «Перспективы инновационной политики».

Перераспределение обусловлено ограниченностью инноваций в целях модернизации, расширения и диверсификации деятельности

Эти тенденции совпали со столь же резким спадом и последующей стагнацией на и без того скромных уровнях развития технологий и прикладных научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР), что являлось сильной стороной советской экономики. Ни одна страна ВЕЮК не играет существенной роли на международных рынках наукоемких продуктов и услуг. Как поясняется в главе II, общая технологическая конкурентоспособность или показатели эффективности в регионе являются низкими: глобальный инновационный индекс указывает на умеренные и не демонстрирующие роста показатели распространения знаний, что представляет собой совокупную балльную оценку, охватывающую поступления от прав интеллектуальной собственности, чистый экспорт высоких технологий, экспорт услуг в области ИКТ и чистый отток прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

Как будет показано в настоящем докладе, эта слабая сторона отчасти связана с чрезмерно узким взглядом на инновации, особенно с точки зрения государственной политики, который

ограничивается научными исследованиями, технологиями и высокотехнологичными стартапами и не рассматривает инновации как средство устойчивого развития в целом. При таком восприятии упускается из виду основная часть потенциала инноваций. В работе Радошевича (Radosevic, 2017), которая отражает широкий консенсус, отмечается, что основная часть инновационного потенциала в субрегионе находится за пределами этого узкого подхода, в таких областях, как улучшение производственных возможностей, технологическое проектирование, бизнес-модели или потенциал платформ. Платформы создают спрос и предложение новых видов деятельности, которые ранее были невозможны, таких как совместное использование ресурсов, что необходимо для того, чтобы иметь возможность потреблять больше при рациональном использовании ограниченных ресурсов, как призывает ЦУР 12. Действительно, основная часть инноваций появляется в результате использования существующих идей, бизнес-моделей и технологий, которые являются новыми только в определенном контексте (стране, секторе, регионе), адаптируются и модифицируются по мере необходимости. Среди наиболее быстрорастущих малых и средних предприятий (МСП) относительно немногие фактически ориентированы на научные исследования или технологии. К ним относятся поставщики услуг по уходу за детьми, использующие онлайн-платформы и применяющие приемы развития бренда и современные методы управления взаимоотношениями с клиентами, и строительные компании, экспериментирующие с различными строительными материалами для снижения затрат на отопление в странах, которые постепенно отказываются от субсидирования энергии.

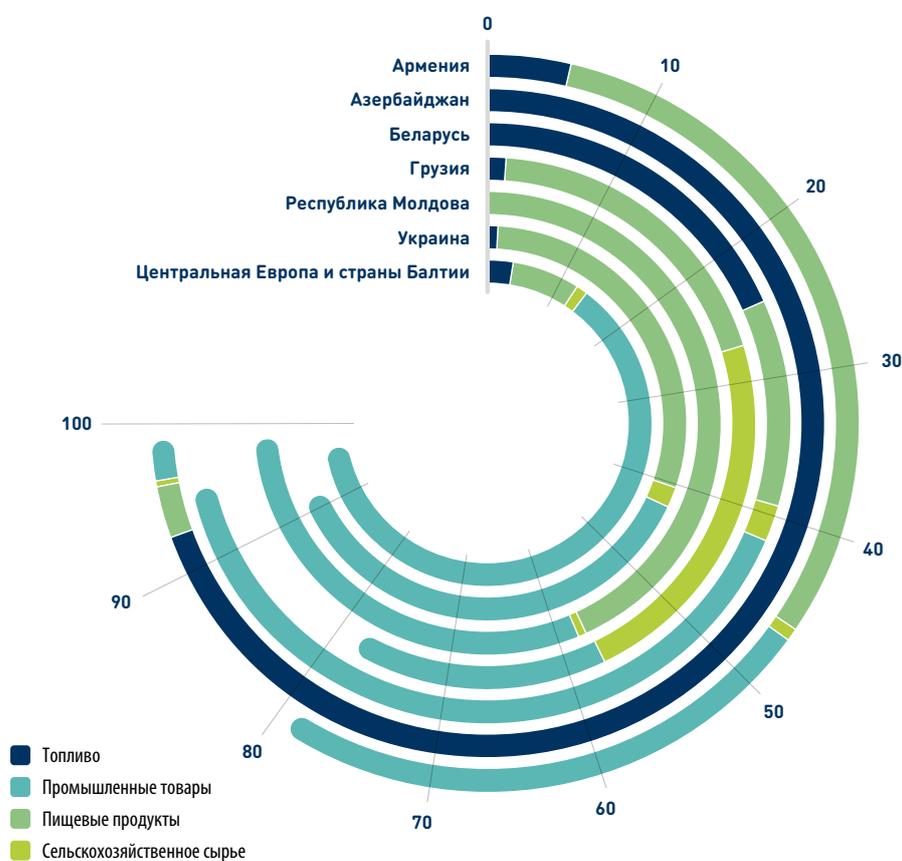
Несмотря на несколько удачных примеров, общий успех не носит систематический характер. Причины этого, конечно, многообразны, и некоторые из них рассматриваются в настоящем докладе: нормативные ограничения, недостаточная конкуренция на рынке или отсутствие рыночной конкуренции во многих секторах, умеренный, но недостаточный уровень развития организационного и управленческого потенциала среди МСП, сохранение значительной роли государственных предприятий, жесткие и порой неэффективные ограничения в отношении ПИИ и слабо развитые системы и рынки финансового посредничества, особенно те механизмы участия в акционерном капитале, которые лучше всего приспособлены для финансирования существенного риска, связанного с инновациями.

Чрезмерная опора на сырьевые товары и услуги на внутреннем рынке препятствует инновациям для диверсификации и устойчивого развития

Зависимость от узкого круга сырьевых товаров и торговых партнеров не только ограничивает перспективы роста, но и усиливает уязвимость перед экономическими и политическими шоками, что дополнительно будет сдерживать инвестиции в экспериментирование. К таким шокам относятся политическая нестабильность, внешние кризисы, глобальные отраслевые тенденции и быстрые колебания цен, особенно на полезные ископаемые и сельскохозяйственные сырьевые товары. Однако эта проблема выходит далеко за рамки риска невозможности поддерживать надежный приток экспортной выручки. Такая структура производства также ограничивает возможности для создания широкого производственного потенциала, который имеет важнейшее значение для инноваций и диверсификации: экспертный опыт в области сбора урожая зерна или добычи нефти слишком специфичен и не может быть использован во многих других секторах, о чем свидетельствует значительный объем исследований по вопросам производственного потенциала и товарного пространства (Hausmann and Klinger, 2007; Hidalgo et al., 2007).

В издании «Индекс экономической политики в сфере МСП: страны Восточного партнерства в 2020 году» (ОЭСР и другие, 2020) отмечалось, что страны ВЕЮК полагаются на ограниченный круг продуктов и экспортных рынков и демонстрируют низкую степень сложности экспорта, что является показателем уникальности и интенсивности использования навыков рабочей силы при производстве экспортируемой продукции. По сравнению со странами Центральной Европы индекс диверсификации продукции стран ВЕЮК выше (чем выше значение индекса, тем ниже степень диверсификации продукции), что свидетельствует о более значительном отклонении от мировой динамики. В случае Беларуси и Грузии данный индекс даже вырос за период с 2008 года (UNCTADstat, 2020). Отсутствие диверсификации и сложности экспорта товаров (рисунк 1.5 на

Рисунок I.5 · Экспорт товаров, по видам товаров, 2018 год
(в процентах от общего объема экспорта товаров)



Источник: ЕЖ ООН на основе данных Всемирного банка (2020а).

следующей странице) подтверждается данными, опубликованными в базе данных «Атлас сложности экономики» Гарвардской лаборатории роста. Средний по субрегиону балл по Индексу сложности экономики за 2018 год составил $-0,12$ (более высокие значения, указывают на большую сложность продукции в экспортной корзине страны). Средний по субрегиону рейтинг составил 69-е место среди 133 стран, причем Азербайджан занял самую низкую позицию (124-е место) с баллом $-1,37$, а Беларусь – самую высокую позицию (29-е место) с баллом $0,89$ (ЦМР, 2020).

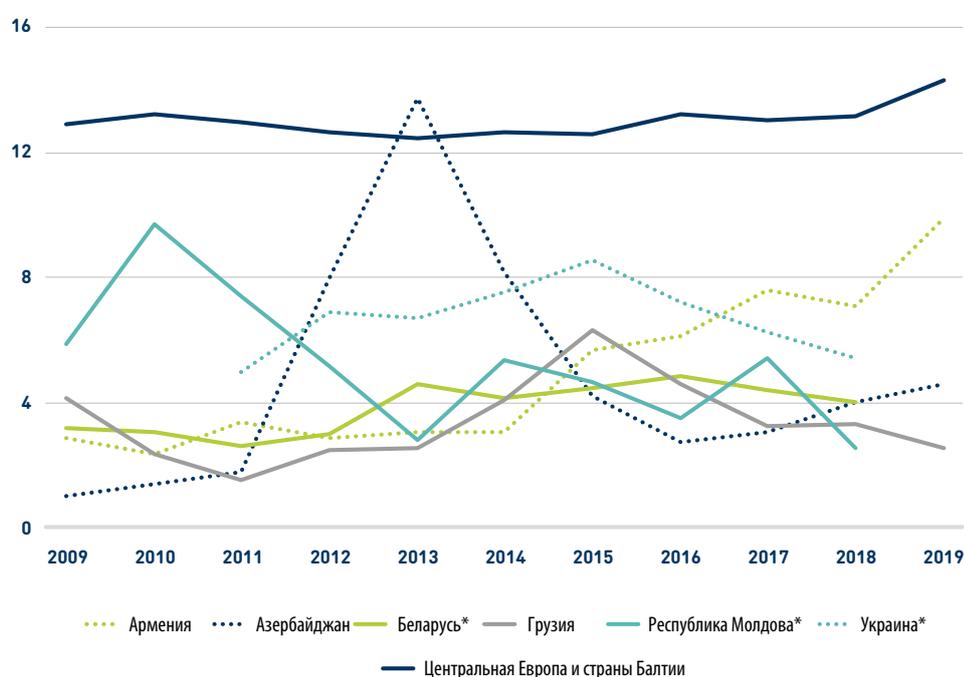
Структура, тенденции и целевые рынки экспорта стран ВЕЮК также отражают ограниченность инноваций, хотя есть несколько перспективных исключений

Экспорт товаров стран субрегиона ВЕЮК быстро рос в первые десятилетия после распада Советского Союза, но упал и оставался неустойчивым после мирового финансового кризиса и российского кризиса 2014 года, причем возникли сложности с восстановлением его прежних уровней, не говоря уже об уровне соотношения экспорта к ВВП стран ЕС и Центральной Европы. С учетом того, что в 2018 году совокупный экспорт товаров и услуг Беларуси составил 70,2 процента ВВП, что является самым высоким показателем с 1993 года, страна оказалась единственной в регионе ВЕЮК с показателем выше среднего по странам Центральной Европы и Балтии. За исключением Азербайджана и Республики Молдова, во всех других странах ВЕЮК экспорт остается ниже уровня, наблюдавшегося до мирового финансового кризиса.

Структура экспорта отражает общую зависимость от сырьевых товаров с низким уровнем сложности, таких как зерновые, полезные ископаемые и низкотехнологичные промышленные товары. На экспорт высокотехнологичной продукции приходится менее 8 процентов совокупного экспорта обрабатывающей промышленности во всех шести странах ВЕЮК, за исключением Армении (9,9 процента в 2019 году). В Беларуси, Грузии и Республике Молдова эта доля еще ниже (4 процента и менее).

В экспорте стран Центральной Европы и Балтии, которые начали переход к рыночной экономике с характеристиками, аналогичными характеристикам стран ВЕЮК, высокотехнологичная продукция составляет 13 процентов, поэтому разрыв и будущий потенциал являются значительными и подчеркивают важность инноваций (рисунок I.6).

Рисунок I.6 · Экспорт высокотехнологичной продукции, 2009–2019 годы (в процентах от объема экспорта продукции обрабатывающей промышленности)



Источник: ЕЖ ООН на основе данных Всемирного банка (2020а).

Примечание: В 2013 году, который был объявлен Годом ИКТ в Азербайджане, Правительство увеличило расходы на сектор ИКТ, создав Парк высоких технологий, призванный способствовать увеличению производства и экспорта в области ИКТ (ЕС, 2014).

*Отсутствуют значения для Украины (2009–2010; 2019), Беларуси и Республики Молдова (2019).

Приток ПИИ создает ограниченный потенциал для инновационной деятельности и других вторичных эффектов; исключения указывают на существенный недостаточно используемый потенциал

Уровни притока ПИИ являются низкими, в высокой степени волатильными и проциклическими. Уровень ПИИ оставался неизменным после нескольких пиков в первом десятилетии столетия, когда он достиг 19 процентов ВВП в Грузии после радикальных реформ в 2007 году и колоссальных 56 процентов в Азербайджане после открытия для инвесторов отрасли нефтедобычи в 2003–2004 годах, когда мировые цены на нефть были высокими (UNCTAD, 2020). В то время как Грузия привлекла ПИИ в размере 7,2 процента ВВП в 2019 году, другие страны значительно отстают: в Республике Молдова данный показатель составил 5 процентов, в Беларуси – 2 процента, а в Армении – 1,9

процента (Всемирный банк, 2020а). Основные характеристики значительно различаются: основная часть притока ПИИ ограничивается небольшой группой стран-источников, с которыми страна уже установила прочные торговые связи, за исключением Грузии, которая имеет более разнообразный набор источников (Gevorkyan, 2015). В период с 1994 по 2004 годы более 60 процентов притока ПИИ в Армении объяснялось связями с диаспорой (UNCTAD, 2019). Значимая роль существующих отношений и относительно скромный объем инвестиций, ориентированных на поиск рынков, свидетельствуют об отсутствии динамичного и систематического изучения рыночных и инвестиционных возможностей.

Возможно, более важными с точки зрения инновационной деятельности являются цели потоков ПИИ: для развития производственного потенциала страны ВЕЮК нуждаются в таких видах экономической деятельности, которые создают вторичные эффекты, развивают навыки рабочей силы и обладает потенциалом для диверсификации экспорта. В целом это, как правило, ориентированные на повышение эффективности ПИИ (вставка I.1). Субрегион ВЕЮК в этом отношении отстает: за заметным исключением Азербайджана, который привлекает инвестиции, ориентированные на поиск ресурсов, в свой добывающий сектор, ПИИ главным образом ориентированы на рыночные возможности, такие как финансы, строительство, торговля и в меньшей степени обрабатывающая промышленность для внутреннего рынка, например производство строительных материалов. Нарула и Гимон (Narula and Guimon, 2009) отмечают, что восточноевропейские страны вряд ли привлекут значительные инвестиции в ориентированные на предложение НИОКР, обрабатывающую промышленность и капиталоемкие технологии. Есть заметные исключения: первоначальные инвестиции немецкого поставщика автомобилей в ограниченное производство в Республике Молдова, обусловленные главным образом контактами с диаспорой, низкой заработной платой, близостью к ЕС и привлекательными условиями в специализированных экономических зонах, впоследствии привели к диверсификации и созданию спин-оффов, занимающихся сопутствующими товарами. Возможно, наиболее примечательным является то, что быстрый рост экспортно ориентированных услуг в области ИКТ и аутсорсинга бизнес-процессов наблюдался в большинстве стран ВЕЮК, среди которых лидировали Армения и Беларусь (вставка I.2). Однако в целом это исключения, которые доказывают правило: ПИИ, которые порождают конкурентоспособные, новые секторы остаются редким явлением и часто обусловлены обстоятельствами и случайностью, а не более общей динамикой систематического экспериментирования с новыми идеями во всей экономике. Поскольку в настоящее время доходность иностранных инвестиций неизбежно уменьшается, политика в области ПИИ и инновационной деятельности должна быть нацелена на правильные виды ПИИ и инвестиций в целом, создавая для них условия и продвигая их. Существует широкий спектр основ для формирования инвестиционной политики и стимулов и развития узкоспециализированных услуг поощрению инвестиций при одновременном тщательном и постоянном мониторинге воздействия. В качестве примера можно привести разработанные Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) Рамочные основы инвестиционной политики в интересах устойчивого развития.

Отсутствие развития положительной динамики реформирования управления, институциональных и структурных реформ продолжает сдерживать инновации и ослабляет устойчивое развитие

В странах со схожими экономическими, политическими и социальными проблемами, возможностями, историей и культурными и институциональными особенностями, наследие которых остается очевидным, переход к рыночной экономике идет полным ходом, но далеко не завершен и носит неравномерный характер, поскольку страны нередко идут разными путями. Как утверждает Норт (North, 1990, стр. 3), институты представляют собой «разработанные человеком ограничения, которые структурируют взаимодействие между людьми», включая формальные институты (законы и нормативные положения) и неформальные (конвенции). В рамках нового подхода с позиций институциональной экономики особое внимание уделяется созданию и сохранению рыночных институтов (таких как права собственности, коммерческое право и регулирование лицензирования, кредитование и создания коммерческих предприятий), которые рассматриваются в качестве важнейших условий и для стран с переходной экономикой (Zeghni and Fabry, 2008).

Вставка I.1 Не все ПИИ одинаковы

Различные виды ПИИ могут радикально отличаться по своему потенциальному вкладу в инновации, диверсификацию и устойчивое развитие. В этой связи полезны различия, отмеченные в Докладе ЮНКТАД о мировых инвестициях и в рамочной основе Даннинга:

- Инвестиции, ориентированные на поиск ресурсов, обусловлены потенциальными возможностями найти и эксплуатировать ресурсы страны, такие как нефть в Азербайджане. Такие инвестиции являются капиталоемкими и могут обеспечивать значительные государственные доходы, однако они создают мало рабочих мест и возможностей, которые можно использовать для инноваций и диверсификации, и часто приводят к тому, что страны становятся жертвой чрезмерной зависимости от экспорта горнодобывающей промышленности, поскольку другие секторы не в состоянии конкурировать, а экспортные поступления повышают стоимость национальной валюты.
- Инвестиции, ориентированные на поиск рынков, направлены на восполнение пробелов в предложении в ответ на потребительский спрос на местном рынке. Они составляют основную часть ПИИ в субрегионе ВЕЮК, удовлетворяя внезапный спрос на строительство, финансовые услуги, услуги электросвязи и потребительские товары. Хотя восполнение этих пробелов имеет важное значение, такие инвестиции вряд ли будут способствовать диверсификации экспорта и могут зависеть от нестабильного потребительского спроса, подпитываемого за счет заемных средств и денежных переводов.
- Стратегические инвестиции, ориентированные на поиск активов, обусловлены интересом к активам, таким как бренды, навыки, связи и клиентская база. Они редко встречаются в странах с переходной экономикой.
- Преследующие цель повышения эффективности инвестиции стремятся достичь ее за счет производства, зачастую в торгуемых секторах с ориентацией на экспорт. Такого рода ПИИ обладают наибольшим потенциалом с точки зрения наращивания возможностей и навыков, создания условий для интеграции в глобальные производственно-сбытовые цепочки, положительных вторичных эффектов, а в некоторых случаях и развития совершенно новых секторов.

В целом важное значение имеет поощрение ПИИ, ориентированных на повышение эффективности, и на протяжении последних десятилетий это было главной движущей силой развития быстрорастущих стран.^а

Источники: Dunning (1980), UNCTAD (1998).

^а Fruman, Cecile, Why does efficiency-seeking FDI matter?, World Bank Blogs, World Bank, 5 February 2016, <https://blogs.worldbank.org/psd/why-does-efficiency-seeking-fdi-matter>.

Вставка I.2 Успешные примеры в области ИКТ в субрегионе ВЕЮК

В то время как успехи таких стран, как Китай, в области цифровых технологий пользуются признанием, достижения стран ВЕЮК упускаются из виду за некоторыми исключениями. Как отмечают в своем новом исследовании Геворкян (автор книги «Страны с переходной экономикой») и Шарпа, ИКТ и Четвертая промышленная революция могут открыть новые возможности и вывести на новый этап развития, о чем свидетельствуют ряд примеров первоначального успеха.

Армения выделяется в этом плане среди остальных стран. Страна была высокотехнологичным промышленным центром Советского Союза, и ее сектор ИКТ рос двузначными темпами с середины 2000-х годов: более 800 компаний в области ИКТ, занимающихся программным обеспечением и финансовыми технологиями (таких как Фонд инкубаторов предприятий – Enterprise Incubator Foundation); PicsArt, армянское приложение для редактирования фотографий, вошедшее в пятерку лучших стартапов года в списке Forbes 2015, а также ряд глобальных технологических компаний, присутствующих в стране, включая Инновационный центр Microsoft, действующий с 2011 года. За последнее десятилетие в Беларуси также бурно рос сектор ИКТ, в котором непосредственно занято более 85 000 человек и еще 30 000 специалистов в области ИТ в других секторах, а экспорт товаров и услуг в области ИТ вырос с 0,16 процента (2005 год) до 3,25 процента от общего объема. Основной движущей силой являются инвестиции в экспорт услуг. В 2019 году компания Gartner назвала Беларусь одним из девяти самых привлекательных направлений для аутсорсинга услуг и совместно используемых услуг среди стран Европы, Ближнего Востока и Африки.

Сохраняется ряд вызовов, препятствующих преодолению странами ВЕЮК отставания от других стран с переходной экономикой, таких как Эстония (которую часто называют самой цифровой страной в мире и родиной всем известных продуктов, таких как Skype). Выгоды остаются относительно небольшими и распределены неравномерно: ограниченное предложение привело к увеличению заработной платы программистов до уровней, которые подрывают первоначальные преимущества, связанные с заработной платой, а технологический разрыв с остальной частью экономики представляется значительным. Трудно найти финансирование и крупные клиентские базы, и многие компании с хорошим потенциалом, как правило, остаются небольшими. Устаревшие нормативные положения отрицательно сказываются на беспрепятственном использовании технологий для трансграничных сделок.

Источник: EY (2017).

^а Gevorkyan, Aleksandr V., and Noreen R. Sharpe, How the digital economy is transforming Eastern Europe and the former Soviet Union, NextBillion.net, 20 September 2019, <https://nextbillion.net/digital-economy-transforming-eastern-europe>.

Вставка 1.3

Институциональное наследие и эффект колеи как барьеры для институциональных реформ

В качестве барьеров для развития ряд авторов указывают слабость и несоответствие институтов в странах ВЕЮК стоящим перед ними целям, что часто отражает коммунистическое наследие централизованного планирования и контроля над экономикой (Bevan and Estrin, 2004; Tidrico, 2006). Нежелание действовать, отсутствие консенсуса и целый ряд укоренившихся интересов затрудняют преодоление этих барьеров в субрегионе. Глоberman и Шапиро (Globerman and Shapiro, 2002) увязывают экономический успех с готовностью и способностью действовать, в частности, в случае местных органов власти. Скорость изменений также имеет значение: Кириазис и Зубулакис (Kyriazis and Zouboulakis, 2005) указывают на важность взаимодействия между старыми и новыми ценностями как на существенный определяющий фактор.

На этом фоне на первый план вышло понятие «эффект колеи»: «Процесс, связанный с эффектом колеи, характеризуется асимптотическим распределением, которое развивается как функция собственной истории этого процесса» (David, 2007). Как только процесс (или долгосрочный результат) устанавливается, начинает расти его зависимость от внешних субъектов (группы, сети или системы), что приводит к неоптимальной траектории развития. Пространственные элементы эффекта колеи объясняют конкурентные преимущества различных стран с течением времени. Первоначальное преимущество страны в одной технологической области, например, может укрепить эти позиции за счет «накопления опыта», в то время как другие страны, не имеющие этого преимущества, могут остаться позади.

Трудность очевидна при рассмотрении вопросов управления, институтов и структурных реформ. В частности, создание новых и реформирование существующих институтов с учетом потребностей и динамики рыночной экономики оказались гораздо более сложными задачами, чем многие первоначально предполагали: пришлось перестроить большинство существующих институтов и создать новые для восполнения пробелов в таких областях, как макропруденциальный надзор и политика в области конкуренции, а также обеспечение верховенства права и надлежащей защиты коммерческих сделок и инвесторов. На это потребовалось время: Берглёф и Болтон (Berglöf and Bolton, 2002) отмечают, что в 1990-х годах немногим странам удалось продвинуть широкие макроэкономические реформы и создать действенные рыночные институты. Многие из них были охвачены конфликтами и переживали политические потрясения, и большинство из них либо не смогли осуществить реструктуризацию и приватизацию государственного имущества и государственных предприятий, либо допустили при этом серьезные ошибки. Лишь в 2000-х годах действительно усилилась положительная динамика: показатели процесса перехода, составляемые ЕБРР, свидетельствуют о существенном улучшении ситуации в странах ВЕЮК в период 2000–2014 годов, хотя они значительно отстают от стран Центральной Европы и Балтии.

Однако в течение последнего десятилетия отсутствовало развитие этой положительной динамики в области реформирования, что свидетельствует о сохранении ряда препятствий для диверсификации экономики и инноваций. Возьмем несколько примеров: низкий потенциал противодействия внешним шокам усиливает риски в случае всех инвестиций, особенно в случае и без того рискованных инновационных проектов. Это весьма актуально для Азербайджана из-за его огромной зависимости от экспорта углеводородов, в частности, с учетом падения цен до рекордно низких уровней после недавних ценовых войн, резкого снижения спроса после ограничений, связанных с пандемией, и потери доходов. Несовершенство верховенства права, недостаточная защита инвесторов и сохраняющаяся коррупция – все это преобладает в той или иной степени во всем субрегионе ВЕЮК, что удерживает инвесторов от связанного с риском вложения значительных объемов капитала. Это одна из причин, почему многие выбрали сектор ИКТ, где крупные обязательства в отношении капитала зачастую не требуются. Широкое присутствие государственных предприятий препятствует росту производительности и формированию стимулов для частных инвестиций в эти секторы. Отсутствие рыночной конкуренции препятствует приходу новых участников и формированию под влиянием конкуренции потребности действующих субъектов в повышении производительности и диверсификации.

Заключение

Чтобы играть действенную роль в устойчивом развитии, инновационная политика должна систематически устранять ограничения и целенаправленно оказывать поддержку для поощрения экспериментирования и принятия рисков

Потенциал для инноваций в странах ВЕЮК в действительности очень велик, а в некоторых отношениях он больше, чем в других странах, находящихся на аналогичном уровне развития. Если рассмотреть, например, образование и научные исследования: Украина долгое время отличалась самым высоким уровнем образования рабочей силы, и несколько других стран ВЕЮК оказались не так уж далеко позади, причем значительная часть учащихся приходилась на научно-технические специальности. Несмотря на постепенное сокращение расходов бюджета, все страны сохранили советское наследие в области передовых исследований и сеть как фундаментальных, так и прикладных научно-исследовательских институтов, многие из которых создают, но не используют на систематической основе научные результаты, обладающие коммерческим потенциалом. За явным исключением Беларуси многие страны ВЕЮК, первоначально имевшие диверсифицированную производственную структуру, впоследствии утратили ее, хотя часть производственного потенциала сохранилась. Учитывая, что с момента обретения независимости прошло много времени, этот потенциал ослабевает, поскольку навыки все более устаревают или вообще не используются. Уровни заработной платы возросли, но остаются намного ниже, чем в странах ЕС, что должно быть привлекательно с точки зрения ориентированных на повышение эффективности ПИИ. Возможно, самое главное, что все страны демонстрируют твердую приверженность общества и политических структур инновациям.

Заглядывая вперед, можно обнаружить огромное количество возможностей. Существует значительный потенциал в том, чтобы просто работать лучше: оптимизировать организации, более эффективно использовать технологии, автоматизировать и модернизировать. В последние десятилетия открылся целый ряд возможностей в части торговли для удовлетворения спроса в ЕС, Содружестве Независимых Государств и Турции либо в части ориентированных на повышение эффективности инвестиций. Быстрый технологический прогресс, цифровизация, платформенная экономика и технологические тренды, связанные с Четвертой промышленной революцией (Индустрия 4.0), открывают мир для торговли услугами, часто позволяя предпринимателям обойти некоторые нормативные ограничения или недостатки инновационной системы, которые до сих пор препятствовали инновациям в субрегионе.

В целом волатильность и стагнация роста в период с 2009 года, усугубляемые рядом кризисов, включая продолжающиеся экономические последствия мер по сдерживанию пандемии, явно требуют действий, особенно в отношении перераспределения ресурсов между секторами для повышения производительности и соответствующей политики. Развитие национальной экономики и государственная политика, основанные на инновациях и технологиях, играют важную роль в этом контексте, поскольку они являются основными движущими силами постепенного перехода от менее производительных к более производительным видам деятельности, таким как технологическая модернизация (сохранившихся производственных мощностей), создание инноваций и поддержка наукоемких услуг (с высокой добавленной стоимостью).

Это, безусловно, является непростой задачей. Речь идет не только о реформировании политики, институтов и процессов, что является заведомо сложным, долгосрочным процессом, с которым даже добившиеся наибольших успехов страны, такие как Грузия, справились лишь частично. Это требует более фундаментального переосмысления роли государства в целом, поскольку инновации носят неопределенный характер, сопряжены с рисками, их невозможно планировать и предвидеть с какой-либо степенью уверенности. В докладе Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества 2006 года были собраны взгляды ведущих экспертов со всего мира, но в

нем не упоминаются мобильный интернет, большие данные, облачные вычисления и платформенная экономика, которые вышли на ведущие позиции лишь несколько лет спустя и теперь имеют важное значение для мировой экономики.

Основополагающий для инноваций и связанной с ними политики вопрос заключается в следующем: Как можно понять, что делать, и что мы вкладываем в наши долгосрочные и среднесрочные стратегические планы? Что мы определяем в качестве приоритетов? И, возможно, самое главное: как можно узнать, что работает, а что нет. Как мы можем убедиться, что у нас есть статистические данные, стимулы и административные процессы, позволяющие на систематической основе отказываться от того, что не работает, и масштабировать то, что работает? Следовательно, можно не без основания утверждать, что инновации столь же важны для политики, институциональной структуры и реформ, как и для экономики в целом.

Это признается всеми странами ВЕЮК и лежит в основе настоящего доклада, в рамках которого основное внимание уделяется тому, как страны ВЕЮК разрабатывают политику, институты, процессы и стимулы, а не их ресурсам для инновационной деятельности и эффективности такой деятельности. Это особенно верно в контексте надвигающейся экономической стагнации и быстрых технологических изменений, которые ликвидируют некоторые традиционные модели развития, которые всего за несколько десятилетий привели такие страны, как Республика Корея, от состояния послевоенной нищеты к статусу развитых стран (Amsden, 2001).

Примечание

¹ Gevorkyan, Aleksandr V., Roots of CEE economic success were planted in postwar industrialisation, Financial Times (North American edition), 14 June 2019.

Литература

- Всемирный банк (2020a). Показатели мирового развития (база данных). <https://data.worldbank.org/indicator>.
- Всемирный банк (2020b). WITS (Всемирное интегрированное торговое решение) (база данных). <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en>.
- ЕБРР (Европейский банк реконструкции и развития) (2014). *Инновации в переходном процессе*. Лондон.
- ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) и другие (2020). *Индекс экономической политики в сфере МСП: страны Восточного партнерства в 2020 году. Оценка реализации Европейского акта о малом бизнесе*. Брюссель, Париж: Европейский союз, издательство ОЭСР.
- ЦМР (Центр международного развития) (2020). Атлас сложности экономики (база данных). <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>.
- UNCTADstat (Конференция Организации Объединенных Наций по статистике торговли и развития) (2020). Международная торговля товарами и услугами (база данных). https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en.
- Acemoglu, Daron, Philippe Aghion and Fabrizio Zilibotti (2006). Distance to frontier, selection and economic growth. *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, No. 1, pp. 37–74.
- Amsden, Alice Hoffenberg (2001). Amsden, Alice Hoffenberg. *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Beck, Thorsten, and Luc Laeven (2005). Institution building and growth in transition economies. Policy Research Working Paper 3657. Washington, D.C.: World Bank.
- Berglöf, Erik, and Patrick Bolton (2002). The Great Divide and beyond: Financial architecture in transition. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, No. 1, pp. 77–100.
- Bevan, Alan, and Saul Estrin (2004). The determinants of foreign direct investment into European transition economies. *Journal of Comparative Economics*, vol. 32, No. 4, pp. 775–787.
- Cherif, Reda, and Fuad Hasanov (2019). The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy. Working paper. Washington, D.C.: IMF.
- Cornell University, INSEAD and WIPO (2019). *The Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives – The Future of Medical Innovation*. Ithaca, Fontainebleau and Geneva.
- David, Paul A. (2007). Path dependence: a foundational concept for historical social science. *Cliometrica*, vol. 1, No. 2, pp. 91–114.
- Dunning, John H. (1980). Toward an eclectic theory of international production: Some empirical tests. *Journal of International Business Studies*, vol. 11, No. 1, pp. 9–31.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (2018). Transition Report 2018–19 – *Work in Transition*. London.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (2019). Transition Report 2019–20 – *Better governance, better economies*. London.
- EC (European Commission) (2014). *East Horizon EECA Cluster – ICT Environment, Innovation Policies and International Cooperation Report*. Brussels.
- EY (Ernst and Young) (2017). *The IT Industry in Belarus: 2017 and Beyond*. London.
- German Agency for International Cooperation (GIZ) (2011). *Current Situation of the Diaspora-Connected FDIs in Armenia*. Yerevan: GIZ Private Sector Development Program South Caucasus.
- Gevorkyan, Aleksandr V. (2015). The legends of the Caucasus: Economic transformation of Armenia and Georgia. *International Business Review*, vol. 24, No. 6, pp. 1006–1024.
- Gevorkyan, Aleksandr V. (2018). *Transition Economies: Transformation, Development, and Society in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Oxford: Routledge.
- Globerman, Steven, and Daniel Shapiro (2002). Global foreign direct investment flows: The role of governance infrastructure. *World Development*, vol. 30, No. 11, pp. 1899–1919.

- Hausmann, Ricardo, and Bailey Klinger (2007). The structure of the product space and the evolution of comparative advantage. CID (Centre for International Development) Working Paper No. 146. Cambridge: Harvard University.
- Havas, Attila, and others (2015). Comparative analysis of policy mixes of research and innovation policies in Central and Eastern European countries. Working Paper No. 3.12. Brussels, London: GRINCOH (Growth-Innovation-Competitiveness Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe).
- Hidalgo, Cesar, and others (2007). The product space and its consequences for economic growth. APS (American Physical Society), A22-006.
- Kyriazis, Nicholas Z., and Michel S. Zouboulakis (2005). Modelling institutional change in transition economies. *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 38, No. 1, pp. 109–120.
- Novak, Jurica, and others (2018). *The Rise of Digital Challengers. How Digitization Can Become the Next Growth Engine for Central and Eastern Europe*. New York: McKinsey.
- Mitra, Pradeep K. (2008). *Innovation, Inclusion and Integration. From Transition to Convergence in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Narula, Rajneesh, and Jose Guimón (2009). *The Contribution of Multinational Enterprises to the Upgrading of National Innovation Systems in the EU New Member States: Policy Implications*. Paris: OECD (Organization for Economic Cooperation and Development).
- Piatkowski, Marcin (2004). The impact of ICT on growth in transition economies. Working Paper Series, No. 59. Warsaw.
- Radosevic, Slavo (1999). Transformation of science & technological systems into systems of innovation in Central and Eastern Europe: the emerging patterns and determinants. *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 10, No. 3–4, pp. 277–320.
- Radosevic, Slavo (2006). The knowledge-based economy in Central and East European countries — an overview of key issues, in *Knowledge-Based Economy in Central and Eastern Europe: Countries and Industries in a Process of Change*. London: Palgrave Macmillan.
- Radosevic, Slavo (2017). Upgrading Technology in Central and Eastern European Economies — *Existing Policies in Eastern Europe Will Not Sufficiently Promote Technological Innovation*. IZA World of Labour. Bonn: Institute of Labour Economics (IZA).
- Richter, Kaspar, and Bartosz Witkowski (2014). Does growth generate jobs in Eastern Europe and Central Asia? Policy Research Working Paper. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Romer, Paul (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, vol. 98, No. 5, pp. S71–102.
- Sachs, J., and others (2019). *Sustainable Development Report 2019*. New York: Bertelsmann Stiftung, SDSN (Sustainable Development Solutions Network).
- Sahay, Ratna, and others (1999). The evolution of output in transition economies — Explaining the differences. Working Paper. Washington, D.C.: IMF.
- Tidrico, Pasquale (2006). Institutional change and human development in transition economies. Working Paper No. 59. Rome: Dipartimento di Economica, Università Degli Studi Roma Tre.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2005). *Economic Survey of Europe, No. 2*. Geneva.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (1998). *World Investment Report — Trends and Determinants*. New York, Geneva.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2019). *Investment Policy Review: Armenia*. Geneva.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2020). *World Investment Report 2020 — Country Fact Sheet: Transition Economies*. Geneva.
- Zeghni, Sylvain, and Nathalie Fabry (2008). Building institutions for growth and human development: An economic perspective applied to the transitional countries of Europe and CIS. The Munich Personal Research Papers in Economics (RePEc) Archive (MPRA) Paper No. 9235. Munich.

Глава II

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ ПО СУБРЕГИОНУ

Инновационный климат в субрегионе ВЕЮК

После обретения независимости страны ВЕЮК вступили на путь экономической либерализации и роста в сочетании с переходом от плановой экономики к рыночной. В настоящее время задача состоит в том, чтобы поддерживать и ускорять рост производительности при одновременном снижении экономического неравенства и уязвимости перед внешними шоками, возникшими в результате рыночных реформ (глава I). Инновации играют решающую роль в решении этой проблемы и создании условий для стойкого к воздействиям и устойчивого восстановления после COVID-19, а также в содействии переходу к экономике замкнутого цикла.

В настоящей главе содержится обзор эффективности инновационной деятельности в субрегионе ВЕЮК. Сначала рассматриваются долгосрочные результаты инновационной деятельности – количество и качество генерируемых инноваций. Затем в ней обсуждаются масштабы и качество лежащей в основе инновационной деятельности, которая обеспечила эти долгосрочные результаты. Показатели эффективности инновационной деятельности стран ВЕЮК в целом соответствуют уровням их экономического развития. Отчасти из-за роста экспорта ИКТ некоторые из них даже отнесены согласно Глобальному инновационному индексу (ГИИ; вставка II.1) к странам, добившимся успехов в области инноваций по сравнению с другими странами в их группе по уровню доходов. Однако для того, чтобы сделать следующий шаг и в полной мере развить инновационный потенциал, субрегиону ВЕЮК необходимо сократить несоответствие между квалификацией работников и потребностями рынка труда, укрепить технологическую конкурентоспособность, расширить потенциал освоения, привлечь больше ПИИ и углубить связи между университетами и бизнесом.

Долгосрочные результаты инновационной деятельности

Долгосрочные результаты инновационной деятельности могут оцениваться по ряду аспектов, отражающих различные виды инноваций и способы получения с их помощью ценности. В настоящем разделе рассматривается ряд количественных показателей, которые проясняют эти аспекты и являются общедоступными и сопоставимыми по странам.¹

Технологические и нетехнологические инновации могут быть выражены соответственно через долю средневысокотехнологичной продукции в общем объеме выпуска обрабатывающей промышленности и показатель результатов творческой деятельности ГИИ (Cornell University, INSEAD and WIPO, 2019).

Процессные и организационные инновации, а также способность двигаться вверх по производственно-сбытовым цепочкам могут быть представлены с помощью показателя количества сертификатов качества Международной организации по стандартизации (ISO) ISO 9001. Степень, в которой отечественные инновации являются конкурентоспособными на международном уровне, то есть качество инноваций, можно представить с помощью таких показателей, как чистый экспорт высокотехнологичных промышленных товаров, экспорт услуг в области ИКТ и доходы, получаемые от лицензирования интеллектуальной собственности за рубежом.

В период с 2013 по 2019 годы субрегион ВЕЮК добился прогресса в экспорте услуг в области ИКТ и международной сертификации качества (рисунок II.1). В отличие от этого во всем субрегионе наблюдалось снижение показателя результатов творческой деятельности, а объем производства средневисокотехнологичной продукции обрабатывающей промышленности, экспорт высокотехнологичной продукции и доходы от интеллектуальной собственности из-за рубежа оставались стабильными.

Несмотря на прогресс по некоторым направлениям, субрегион входит в первую половину рейтинга стран, охватываемых ГИИ, только по экспорту услуг в области ИКТ. Что касается остальных пяти рассматриваемых здесь показателей, долгосрочные результаты инновационной деятельности остаются умеренными в глобальном масштабе (таблица II.1). В целом эти показатели свидетельствуют о том, что регион относительно успешно занял нишу на международном рынке услуг в области ИКТ, а Украина, Армения, Республика Молдова и Беларусь (именно в таком порядке) вошли в ведущие 20 стран по данным ГИИ 2019 года, но при этом регион все еще испытывает трудности с производством конкурентоспособных на международном рынке инноваций в других секторах.

Вставка II.1

Глобальный инновационный индекс

На протяжении более 10 лет в докладе «Глобальный инновационный индекс» (ГИИ), совместно публикуемом Корнельским университетом, школой бизнеса INSEAD и Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС), которая является специализированным учреждением Организации Объединенных Наций, определяются глобальные тенденции в области инноваций и измеряются показатели эффективности инновационной деятельности примерно 130 стран мира. Доклад оказывает влияние по трем направлениям.

Во-первых, в рамках своих стратегий экономической политики органы, определяющие политику, в настоящее время регулярно ссылаются на инновации и рейтинги своих стран по показателям инновационной деятельности. Как отмечается в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о важности научно-технических достижений и инновационной деятельности для достижения Целей в области устойчивого развития (ЦУР), принятой на ее 74-й сессии в 2019 году, ГИИ официально считается индексом для измерения инновационной деятельности.

Во-вторых, ГИИ позволяет органам, определяющим политику, оценивать показатели эффективности инновационной деятельности в экономике. Они инвестируют ресурсы для анализа своих результатов согласно ГИИ в рамках межведомственных целевых групп и используют ГИИ для разработки соответствующей политики в области инноваций и интеллектуальной собственности. Это помогает им оценивать эффективность инновационной деятельности в экономике и принимать обоснованные решения по инновационной политике.

В-третьих, ГИИ служит мощным стимулом для правительств стран определять приоритеты и собирать данные по показателям инновационной деятельности.

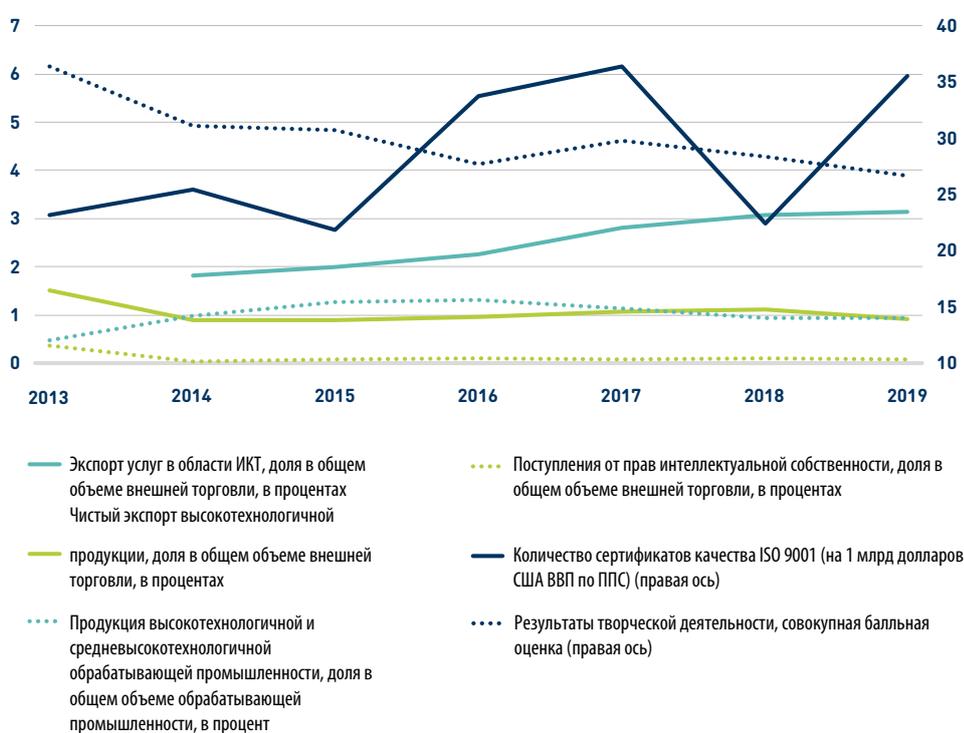
В докладе показана положительная взаимосвязь между экономическим развитием (измеряемым ВВП на душу населения с поправкой на паритет покупательной способности (ППС)) и эффективностью инновационной деятельности (измеряемой ГИИ). В нем определены добившиеся успехов в области инноваций страны, чья эффективность инновационной деятельности превышает уровень их экономического развития.

Оценка, проведенная в рамках обзора «Перспективы инновационной политики» в 2019 и 2020 годах, основана на 12-м издании доклада о ГИИ «К здоровому образу жизни – будущее медицинских инноваций» (Creating Healthy Lives – The Future of Medical Innovation), в котором основное внимание уделяется условиям для медицинских инноваций и изучается вопрос о том, как (не-) технологические медицинские инновации изменят медицинское обслуживание во всем мире. В 2020 году вышло 13-е издание доклада о ГИИ под названием «Кто будет финансировать инновации?» (Who Will Finance Innovation?). Этот доклад проливает свет на состояние финансирования инноваций, рассматривает развитие механизмов финансирования субъектов инновационной деятельности и отмечает прогресс и вызовы, в том числе в контексте кризиса, связанного с пандемией COVID-19.

С докладом можно ознакомиться по адресу: <https://globalinnovationindex.org>.

Источник: ВОИС.

Рисунок II.1 · Эффективность инновационной деятельности по отдельным показателям ГИИ, 2013–2019 годы (средние значения)



Источник: ЕЭК ООН на основе данных публикаций Корнельского университета, школы бизнеса INSEAD и ВОИС (Cornell University, INSEAD and WIPO) за 2013–2019 годы.
Примечание: Снижение среднего по субрегиону показателя количества сертификатов качества ISO 9001 связано с падением значения по Беларуси с 21,7 сертификатов на 1 млрд долларов США ВВП по ППС в 2017 году до 1 сертификата на 1 млрд долларов США ВВП по ППС в 2018 году. Как отмечалось в докладе о ГИИ 2018 года, значения по Беларуси за 2018 год методологически ограничены из-за оценки недостающих данных и изменений в весах и агрегировании в используемых формулах.

Таблица II.1

Долгосрочные результаты инновационной деятельности по отдельным показателям ГИИ в субрегионе ВЕЮК, балльные оценки и рейтинги, 2019 год

Страна	Результаты творческой деятельности		Продукция высокотехнологичной и средневысокотехнологичной обрабатывающей промышленности		Экспорт услуг в области ИКТ		Поступления от прав интеллектуальной собственности		Сертификаты качества ISO 9001		Чистый экспорт высокотехнологичной продукции	
	Совокупная балльная оценка по ГИИ	Рейтинг по ГИИ	В процентах от общего объема выпуска обрабатывающей промышленности	Рейтинг по ГИИ	Процент от общего объема внешней торговли	Рейтинг по ГИИ	Процент от общего объема внешней торговли	Рейтинг по ГИИ	На 1 млрд долларов США ВВП по ППС	Рейтинг по ГИИ	Процент от общего объема внешней торговли	Рейтинг по ГИИ
Армения	32,2	48	4	96	4,3	15	0	109	1	107	0,6	77
Азербайджан	22,8	84	10	79	0,4	107	0	108	1,2	104	0,1	115
Беларусь	10,8	126	30	45	4	19	0,1	59	22,2	14	1,8	57
Грузия	29,1	58	10	91	1,1	80	0	90	3,3	74	0,3	90
Республика Молдова	31,8	49	10	71	4,2	18	0,1	45	4,6	60	0,7	74
Украина	33,5	42	20	56	4,8	11	0,2	43	3,5	70	2	53

Источник: ЕЭК ООН на основе данных публикации: Cornell University, INSEAD and WIPO (2019).

В Армении улучшение нормативно-правовой базы для предприятий стимулировало рост в области ИКТ, хотя доступ к ИКТ остается сравнительно ограниченным. Вклад сектора ИКТ в ВВП Беларуси значительно возрос главным образом благодаря мощной инфраструктуре ИКТ. Существенный объем выпуска высокотехнологичной продукции в Грузии также обеспечивается сектором ИКТ. Являясь одним из основных движущих сил экономического роста в Украине, данный сектор демонстрирует большой потенциал для дальнейшего развития. В отличие от этого в Республике Молдова рост в данном секторе оставался на неизменном уровне с 2014 года, а в Азербайджане сектор ИКТ вносит сравнительно незначительный вклад в ВВП, поскольку в экономике доминирует нефтяной сектор. Внутри стран выгоды, связанные с ростом секторов ИКТ, по-прежнему распределены неравномерно, поскольку возможности подключения остаются низкими из-за сохраняющихся технологических разрывов.

Отчасти благодаря контенту, создаваемому с помощью ИКТ, результаты творческой деятельности являются относительно сильной стороной в случае большинства стран ВЕЮК (см. таблицу II.1). В некоторых из них, таких как Республика Молдова и Украина, экспорт результатов творческой деятельности также способствовал относительно высоким доходам от лицензирования интеллектуальной собственности за рубежом. В отличие от этого технологические инновации за пределами сектора ИКТ не являются сильной стороной субрегиона, поскольку лишь приблизительно 13 процентов объема выпуска перерабатывающей промышленности в странах ВЕЮК составляет продукция высокотехнологичной и средневысокотехнологичной обрабатывающей промышленности (при среднем рейтинге 73 по ГИИ). Единственными двумя странами, которые характеризуются относительно высоким технологическим компонентом своей продукции, являются Беларусь и Украина. В частности, в случае Беларуси это результат относительно высокого потенциала для технологических инноваций, о чем свидетельствует количество сертификатов качества ISO 9001 в 2019 году. Однако даже в этих двух странах доля экспорта высокотехнологичной продукции в общем объеме внешней торговли остается скромной, что свидетельствует о том, что технологические инновации зачастую не являются конкурентоспособными на международном уровне.

Инновационная деятельность: каналы, сильные и слабые стороны

Практические результаты инновационной деятельности – это результаты инновационной деятельности предприятий, поддерживаемой инновационной экосистемой. В среднем лишь около 15 процентов компаний субрегиона ВЕЮК сообщают об осуществлении какой-либо инновационной деятельности, будь то продуктовые инновации, инновационные услуги, процессные или организационные инновации, независимо от того, являются ли эти инновации новыми для мира, новыми для экономики, новыми для конкретного сектора или только новыми для внедряющих компании.² В отличие от этого в 28 государствах-членах Европейского союза (ЕС) в среднем более 50 процентов компаний являются инновационно активными, причем в 13 государствах, присоединившихся к ЕС в 2004 году и позже, в среднем более одной трети компаний относятся к категории инновационно активных.

К числу ключевых факторов, определяющих долгосрочные результаты инновационной деятельности, относятся степень освоения знаний, особенно зарубежных знаний, создание знаний внутри страны, а также управленческие и технические навыки, необходимые для преобразования знаний в инновационные продукты и услуги. В настоящем разделе представлен ряд соответствующих количественных показателей, которые проясняют эти факторы и являются общедоступными и сопоставимыми по странам. Передача зарубежных знаний осуществляется по трем основным каналам: передача знаний в процессе ПИИ, импорт более современных машин и оборудования и лицензирование иностранной интеллектуальной собственности для применения внутри страны. Создание знаний внутри страны, в свою очередь, зависит от инвестиций в НИОКР и академические исследования, а также от связей между промышленностью и наукой, которые позволяют коммерциализировать результаты этих исследований, в то время как развитие навыков требует расходов на образование и профессиональную подготовку.³

Освоение международных знаний

Открытость для внешней торговли, ПИИ и потоков знаний обеспечивает расширение возможностей для освоения и адаптации зарубежных технологий и повышения экономической конкурентоспособности. В глобальном масштабе страны ВЕЮК занимают относительно низкое место с точки зрения освоения международных знаний (таблица II.2). Согласно ГИИ 2019 года лучшей среди стран субрегиона стала Украина, за которой следовали Грузия и Республика Молдова. Что касается каналов передачи знаний, то Грузия и Азербайджан особенно успешно привлекали ПИИ, и этот канал, как представляется, в целом играет несколько более значимую роль, чем импорт машин и оборудования. Импорт зарубежных знаний путем лицензирования интеллектуальной собственности до сих пор не играет заметной роли ни в одной из шести рассматриваемых стран.

Таблица II.2

Показатели освоения знаний в субрегионе ВЕЮК, балльные оценки и рейтинги согласно ГИИ, 2019 год

Страна	Освоение знаний		Импорт высоких технологий		Приток ПИИ	
	Совокупная балльная оценка по ГИИ	Рейтинг по ГИИ	В процентах от объема внешней торговли	Рейтинг по ГИИ	В процентах от ВВП	Рейтинг по ГИИ
Армения	22,4	114	4,8	109	2,4	74
Азербайджан	22,9	113	2,8	124	8,8	15
Беларусь	25,1	101	5,1	104	2,6	63
Грузия	31,4	78	7,5	63	11,6	11
Республика Молдова	30	82	7,4	66	2,2	77
Украина	31,7	73	8,8	46	3,2	52

Источник: ЕЭК ООН на основе данных публикации: Cornell University, INSEAD and WIPO (2019).

Инвестиции в НИОКР

Как государственные, так и частные инвестиции в НИОКР необходимы для создания инновационных продуктов и процессов и стимулирования устойчивого экономического роста. Общий объем инвестиций в НИОКР в субрегионе является низким (таблица II.3 на следующей странице). Хотя расходы государственного сектора хорошо задокументированы во всех странах, существуют значительные пробелы в данных о расходах частного сектора на НИОКР в Армении и Грузии, что может вести к недооценке общих расходов. Расходы на НИОКР в коммерческом секторе относительно высоки в Беларуси, что согласуется с относительно большим вкладом средневысокотехнологичной продукции в общий объем выпуска обрабатывающей промышленности в стране. Относительно большая доля НИОКР финансируется из-за рубежа в Украине, Грузии и Беларуси. Это отражает участие научно-исследовательских институтов в рамочных программах ЕС, а также в некоторой степени – проведение научных исследований для иностранных компаний на контрактной основе, особенно в секторе ИКТ, и деятельность дочерних компаний зарубежных материнских компаний.

Несмотря на некоторые усилия, связи между университетами и деловыми кругами и сети развиты по-прежнему недостаточно в субрегионе ВЕЮК (глава IV). Согласно показателю сотрудничества между университетами и промышленными предприятиями в рамках ГИИ 2019 года, уровень такого сотрудничества самый высокий в Азербайджане, после чего идут Украина, Армения, Грузия и Республика

Таблица II.3

Инвестиции в НИОКР и сотрудничество между университетами и промышленными предприятиями в субрегионе ВЕЮК, балльные оценки и рейтинги огласно ГИИ, 2019 год

Страна	Валовые расходы на НИОКР		Валовые расходы на НИОКР, финансируемые из-за рубежа		Валовые расходы на НИОКР, финансируемые предприятиями		Сотрудничество между университетами и промышленными предприятиями	
	В процентах от ВВП	Рейтинг по ГИИ	В процентах от валовых расходов	Рейтинг по ГИИ	В процентах от валовых расходов	Рейтинг по ГИИ	Балльная оценка по ГИИ	Рейтинг по ГИИ
Армения	0,2	86	1,7	82	..	..	36,3	89
Азербайджан	0,2	90	0,1	100	32	56	54,2	32
Беларусь	0,6	54	14,1	29	43	41	..	..
Грузия	0,3	79	14,7	28	..	..	32	98
Республика Молдова	0,3	78	3,7	67	17,9	70	29,1	109
Украина	0,4	67	24,2	15	30,1	59	41,3	64

Источник: ЕЭК ООН на основе данных публикации: Cornell University, INSEAD and WIPO (2019).

Молдова. Показатель количества совместных международных публикаций является самым высоким в Армении, Грузии и Республике Молдова (ЕС, 2019). Для того чтобы страны ВЕЮК могли воспользоваться своим наследием в области научных исследований, необходимы более тесные связи между научными кругами и частным сектором для дополнительной поддержки обмена знаниями и более эффективной коммерциализации новых продуктов и процессов.

Развитие навыков

Несмотря на значительные различия между странами, человеческий капитал остается сильной стороной субрегиона ВЕЮК в целом по сравнению с уровнем его экономического развития. Однако для сохранения и развития существующего человеческого капитала необходимы дополнительные усилия, поскольку навыки работников не всегда соответствуют потребностям рынка труда, а связанные с инновациями навыки как на управленческом, так и на производственном уровнях зачастую недостаточны, что является основной причиной трудностей, которые испытывают многие предприятия в этих странах в отношении освоения знаний, сотрудничества с научными учреждениями и успешного ведения инновационной деятельности.

Уровень расходов на образование в субрегионе колеблется от менее 3 процентов до более 6 процентов ВВП (например, в Республике Молдова), что является очень высоким уровнем даже по глобальным стандартам (таблица II.4). Существуют значительные различия в распределении этих расходов. Например, Республика Молдова имеет относительно низкий уровень охвата высшим образованием, что свидетельствует о том, что расходы сосредоточены на уровне начального и среднего образования. Показатели охвата высшим образованием особенно высоки в Беларуси и Украине. Эти две страны также занимают самое высокое место среди стран ВЕЮК в рейтинге качества университетов Quacquarelli Symonds.

Однако недостаточный уровень развития управленческих навыков препятствует инновациям, особенно на государственных предприятиях (EBRD, 2020), и немногие компании, за исключением компаний в Беларуси, предлагали формальное обучение сотрудников в 2019 году.

Таблица II.4

Развитие навыков в субрегионе ВЕЮК, балльные оценки и рейтинги согласно ГИИ 2019 года

Страна	Расходы на образование		Рейтинг университетов Quacquarelli Symonds		Доля населения, охваченного высшим образованием, на валовой основе		Компании, предлагающие формальное обучение сотрудников	
	В процентах от ВВП	Рейтинг по ГИИ	Балльная оценка по ГИИ	Рейтинг по ГИИ	Процент населения в возрасте для получения высшего образования	Рейтинг по ГИИ	В процентах от всех компаний	Рейтинг по ГИИ
Армения	2,8	111	0	78	52,2	54	16,2	82
Азербайджан	2,9	103	3,7	72	27,1	87	20,2	74
Беларусь	4,8	53	14,8	57	86,7	11	51,1	19
Грузия	3,8	85	0	78	57,5	50	10,5	88
Республика Молдова	6,7	11	0	78	41,1	70	32,4	46
Украина	5	48	22	46	83,4	14	22,6	69

Источник: ЕЭК ООН на основе данных публикации: Cornell University, INSEAD and WIPO (2019).

Обобщение результатов

В таблице ниже обобщены главные достижения и задачи стран субрегиона ВЕЮК в области НИОКР и инноваций, основанные на выводах, описанных в настоящей главе.

Достигнутый к настоящему времени прогресс

- Хорошие общие показатели эффективности инновационной деятельности по сравнению с уровнем экономического развития.
- Быстрый рост сектора ИКТ в качестве существенного фактора экономического роста и роста экспорта услуг в области ИКТ.
- Относительно высокие показатели результатов творческой деятельности.
- Совершенствование деловых навыков, о чем свидетельствует большее число предприятий, получающих международные сертификаты качества.

Предстоящие задачи

- Связи между университетами и коммерческим сектором остаются недостаточно развитыми.
- Инвестиции в НИОКР как в государственном, так и в частном секторе остаются низкими, что препятствует освоению инновационных продуктов и процессов.
- Человеческий капитал задействуется не в полной мере из-за отсутствия инвестиций в развитие навыков рабочей силы.
- Имеются возможности для совершенствования передачи знаний за счет наращивания притока ПИИ.

Примечания

¹ Более подробную оценку эффективности инновационной деятельности отдельных стран см. в подготовленных ЕЭК ООН национальных обзорах инновационного развития по Армении, Беларуси и Украине и обзоре Инновации для устойчивого развития по Грузии (готовится к изданию): <http://www.unece.org/innovationforsustainabledevelopmentreviews.html>.

² См. описание данных обследования в главах, посвященных отдельным странам. Данные взяты из национальных и международных обследований, которые несколько различаются по своим методологиям и охватывают разные годы в период 2017–2019 годов. В Беларуси отмечается самая высокая среди шести рассматриваемых стран ВЕЮК доля инновационных компаний, которая составила 24,5 процента.

³ UNECE (2007), *Creating a Conducive Environment for Higher Competitiveness and Effective Innovation Systems – Lessons Learned from the Experiences of UNECE Countries*. United Nations. New York and Geneva. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/icp.pdf>.

Литература

Белстат (Национальный статистический комитет Республики Беларусь) (2018). *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Статистический сборник. Минск.

Белстат (Национальный статистический комитет Республики Беларусь) (2020). Наука и инновации (база данных). <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/nauka-i-innovatsii/>

Всемирный банк (2020). Показатели мирового развития (база данных). <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Укрстат (Государственная служба статистики Украины) (2020). Статистическая информация (база данных). https://ukrstat.org/en/operativ/oper_new_e.html.

Cornell University, INSEAD and WIPO (World Intellectual Property Organization) (2019). *The Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives – The Future of Medical Innovation*. Ithaca, Fontainebleau and Geneva.

Cornell University, INSEAD and WIPO (World Intellectual Property Organization) (2018). *The Global Innovation Index 2018 – Energizing the World with Innovation*. Ithaca, Fontainebleau and Geneva.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (2020). *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS V) – The Business Environment in the Transition Region*. <https://www.beeeps-ebd.com/reports/beeeps-v>.

EU4Business (2018). Summary of working results of EU-SMEDA – Technical support to Ministry of Economic Development and Investment for development of a comprehensive Government strategy and action plan to foster innovation with a special focus on SMEs. Yerevan.

Geostat (National Statistics Office of Georgia) (2019). Survey Results for Innovation Activities of Enterprises. Tblisi.

WEF (World Economic Forum) (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Geneva.

World Bank (2017). *Future Armenia: Connect, Compete, Prosper. A Systematic Country Diagnostic*. Washington, D.C.

World Bank (2020b). *Doing Business 2020 – Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, D.C.: World Bank Group.

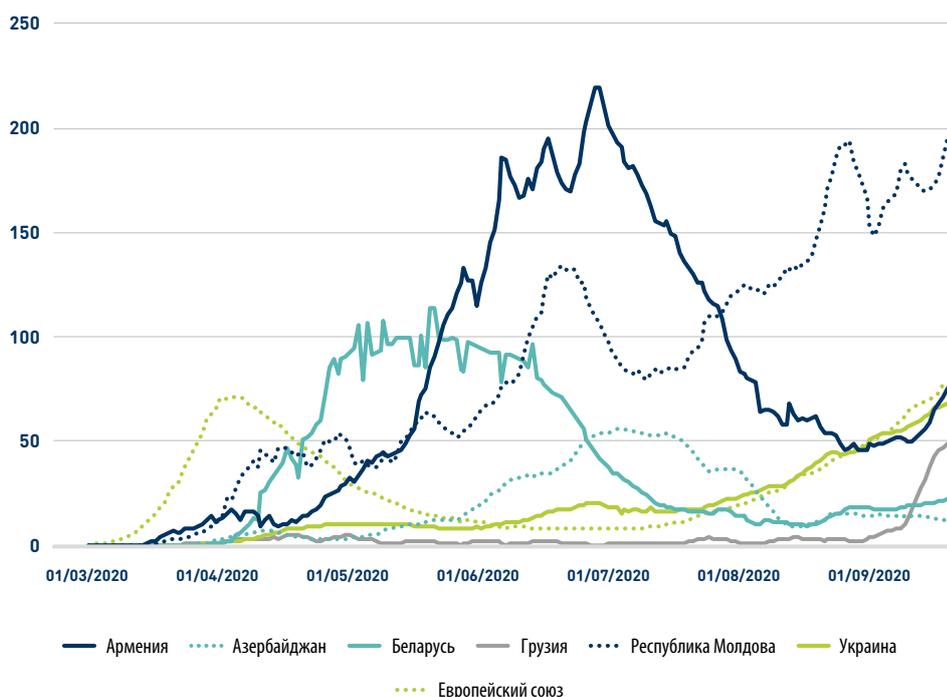
Глава III

ЭКОНОМИКА СТРАН ВЕЮК ПЕРЕД ЛИЦОМ ПАНДЕМИИ COVID-19

Социально-экономические последствия для субрегиона

Пандемия COVID-19 и связанные с ней меры изоляции оказали значительное воздействие на экономики и общество шести стран ВЕЮК. Распространение инфекции началось в марте 2020 года и росло довольно быстро в последующие месяцы. С июня по август 2020 года количество новых случаев заболевания, как правило, сокращалось, однако по состоянию на конец сентября все страны, за исключением Азербайджана, вновь переживали рост заболеваемости. Среди них были и две страны, в которых первоначально не регистрировалось большого числа случаев: Грузия и Украина (рисунок III.1).

Рисунок III.1 · Количество случаев заболевания COVID-19, субрегион ВЕЮК и ЕС, март – сентябрь 2020 года (на 1 млн человек населения, семидневное скользящее среднее)



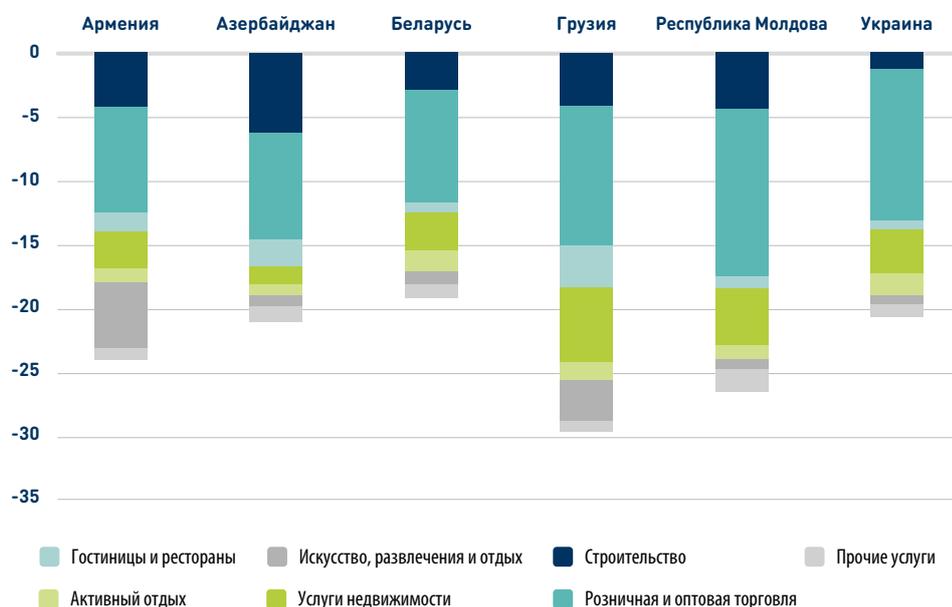
Источник: ЕЭК ООН на основе данных ВОЗ (2020b) и Всемирного банка (2020).

Правительства стран отреагировали на пандемию путем принятия различных мер по сдерживанию распространения инфекции, включая закрытие учебных заведений, закрытие ресторанов и магазинов, не имеющих жизненно важного значения, ограничения на проведение массовых мероприятий, меры социального дистанцирования и ограничения на передвижение внутри региона и международную мобильность. Стратегии сдерживания различались в зависимости от страны: Грузия ввела относительно жесткие ограничения на раннем этапе, а Беларусь придерживалась наименее ограничительного подхода. Впоследствии некоторые ограничения были сняты отчасти в ответ на снижение показателей инфицирования, а отчасти в попытке сдержать негативное воздействие ограничений на экономическую деятельность. Поскольку на момент написания настоящего обзора количество случаев заражения снова росло, стало ясно, что возвращение в нормальное русло будет невозможно в течение довольно долгого времени.

Хотя из-за пандемии глобальный рост прогнозировался на уровне –4,9 процента в 2020 году (МВФ, 2020с), воздействие пандемии COVID-19 на экономики стран ВЕЮК оценивалось в диапазоне от –1,5 процента (Армения) до –7,7 процента (Украина) реального роста ВВП в 2020 году (IMF, 2020b). Согласно подготовленным Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) оценкам потенциального непосредственного воздействия мер по сдерживанию распространения коронавирусной инфекции на экономику стран ВЕЮК, на секторы, наиболее пострадавшие от пандемии (туризм и услуги, предполагающие близкое взаимодействие), приходилось 30–40 процентов от общего объема выпуска. Розничная и оптовая торговля, строительство и услуги в сфере недвижимости несли самые высокие издержки. Замедление мировой экономической активности, в частности торговли с основными партнерами, такими как ЕС и Российская Федерация, а также сокращение международных денежных переводов, на которые приходится до 10 процентов ВВП в Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине, – все это способствовало экономическому спаду. Увеличение государственных расходов в ответ на пандемию и связанное с ней снижение налоговых поступлений привели к росту дефицита бюджета и усилению давления на государственные финансы на фоне сокращения резервов и валютных активов во всех странах субрегиона (OECD, 2020).

Пандемия также оказала важное негативное социальное воздействие на экономику стран ВЕЮК, которая характеризуется большой долей неформального сектора экономики¹ и высоким уровнем безработицы, а также низкими сбережениями домашних хозяйств и высокой зависимостью от международных денежных переводов. Это привело к тому, что значительная часть населения оказалась в высокой степени уязвима к воздействию кризиса, вызванного пандемией.² Например, доля уязвимых работников, имеющих ограниченный доступ к традиционным формам поддержки доходов, особенно высока в Азербайджане, Грузии, Республике Молдова и Армении (OECD, 2020). Кроме того, лица, занятые в неформальном секторе, не могут рассчитывать на механизмы удаленной работы и государственную поддержку и зачастую не имеют личных сбережений либо имеют небольшие сбережения. В силу этого они часто вынуждены оставаться на своих рабочих местах даже при отсутствии надлежащих мер социального дистанцирования, что повышает риск их заражения. В обычных условиях неформальная экономика выступает в качестве инструмента хеджирования экономических спадов. Однако кризис, вызванный пандемией, которая привела к введению режимов изоляции и закрытию границ, носит беспрецедентный характер и сильно ударил по секторам, в которых преобладает неформальная деятельность, таким как услуги, предполагающие близкое взаимодействие, трансграничная торговля и транспорт. В этой связи правительства стран ВЕЮК сталкиваются с двойной проблемой при разработке мер в области здравоохранения и осуществлении политики поддержки домашних хозяйств и предприятий: поддержка не только формальной экономики, но и неформального сектора и разработка по мере возможности и с учетом дефицита данных адресной поддержки лиц, занятых в неформальном секторе и, скорее всего, непропорционально больше затронутых пандемией. В целом «цифровой разрыв» – тот факт, что во многих странах значительная часть населения не имеет надлежащего доступа к сети Интернет – стал еще более насущной проблемой во время пандемии, чем раньше, поскольку работники, которые не имеют возможностей подключения, с большей вероятностью подвергаются рискам для здоровья, потому что они не могут работать удаленно и с большей вероятностью могут полностью потерять работу, а студенты, которые не имеют возможностей подключения, рискуют отстать в учебе.

Рисунок III.2 · Потенциальное влияние мер по сдерживанию распространения коронавирусной инфекции на деятельность в странах ВЕЮК (в процентах от ВВП)



Источник: ОЭСР (OECD, 2020).

Примечание: Данные оценки основаны на методологии оценки воздействия мер по сдерживанию распространения коронавирусной инфекции на объем выпуска в странах ОЭСР.

Меры экономической и социальной политики стран ВЕЮК в ответ на пандемию

Правительства стран ВЕЮК приняли меры политики для смягчения непосредственных социально-экономических последствий пандемии. Некоторые из этих мер не только помогают предприятиям избежать банкротства и массовых увольнений, но и могут способствовать восстановлению экономической активности после того, как пандемия будет взята под контроль. В отличие от этого, до сих пор имеется мало данных о мерах политики, направленных на то, чтобы заложить основу для построения более устойчивой экономики в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Наряду с мерами в области здравоохранения правительства стран оказывали финансовую поддержку предприятиям, в том числе посредством пакетов налоговых льгот, ориентированных на малые и средние предприятия (МСП), и поддержки отдельных секторов (например туризма в Грузии, агропродовольственного сектора в Армении), субсидирования выплаты заработной платы и увеличения социальных помощь домашним хозяйствам и уязвимым группам населения (например, для приобретения предметов первой необходимости). Некоторые страны, такие как Армения и Грузия, приняли законодательные поправки, направленные на усиление защиты работников и содействие удаленной работе. Страны ВЕЮК адаптировали свою денежно-кредитную политику в ответ на пандемию и привлекли большие суммы поддержки со стороны доноров (например, кредиты ЕС, Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирного банка). Правительства стран также создали специальные платформы для предоставления гражданам актуальной информации о ситуации (в таблице III.1 предлагается более подробная информация о мерах экономической и социальной политики в ответ на пандемию).

Таблица III.1 Меры политики стран ВЕЮК в ответ на пандемию COVID-19

Страна	Фискальная поддержка	Политика заработной платы	Социальная политика	Политика поддержки предприятий
Армения	3 млрд долларов США	Частичное субсидирование заработной платы	Увеличение пособий, единовременные трансферты определенным группам населения, поддержка для оплаты коммунальных платежей	Субсидируемые кредиты пострадавшим предприятиям и МСП сроком на два-три года, прямые субсидии МСП и предприятиям в целях содействия сохранению занятости, гранты предпринимателям и компаниям
Азербайджан	1,5 млрд долларов США	Частичное субсидирование заработной платы	Увеличение пособий, единовременные дополнительные социальные выплаты определенным лицам	Освобождения от налогов и отсрочка уплаты налогов, гарантии по кредитам
Беларусь	2–2,5 млрд долларов США заявлено ^a	Частичное субсидирование заработной платы, надбавки к заработной плате для медицинских работников	Увеличение других пособий ^b , контроль за ценами на медицинские маски и дезинфицирующие средства	Кредитные каникулы по определенным кредитам, отсрочки арендной платы, налоговые льготы
Грузия	1,1 млрд долларов США	Частичное субсидирование заработной платы, финансовая помощь тем, кто потерял работу	Увеличение пособий, единовременные и периодические выплаты определенным группам населения, поддержка для оплаты коммунальных платежей	Программа гарантий по кредитам в размере 330 млн лари, субсидирование процентных ставок, освобождения от налогов и отсрочки уплаты налогов, гранты, ускоренное возмещение налога на добавленную стоимость и освобождение от налога на добавленную стоимость (медицинские товары), адресная поддержка (например, механизм совместного финансирования для малого и среднего семейного гостиничного бизнеса)
Республика Молдова	2,7 млрд долларов США	Частичное субсидирование заработной платы, увеличение пособий по безработице (на 55 процентов)	Увеличение пособий (например, минимальная сумма «гарантированного ежемесячного дохода» для малообеспеченных семей увеличилась почти на 20 процентов)	Налоговые льготы для затронутых секторов, отсрочка уплаты налогов, приостановка налоговых проверок и контроля, программа возмещения налога на добавленную стоимость (НДС) (1 мая – 31 декабря 2020 года) в размере 1 млрд леев (56 млн долларов США), гранты и софинансирование процентных ставок, освобождение от патентных платежей
Украина	2,4 млрд долларов США	Повышение заработной платы медицинских работников, частичное субсидирование заработной платы	Увеличение пособий, единовременные выплаты определенным группам населения, поддержка для оплаты коммунальных платежей, регулирование цен на определенные товары	Отмена налоговых штрафов, мораторий на налоговые проверки и инспекции, освобождения от налогов и отсрочки уплаты налогов, расширение программы субсидируемых кредитов на 5–7–9 лет для МСП

Источники: МВФ (IMF, 2020a); ОЭСР (OECD, 2020); Геворкян (Gevorkyan, 2020); ЕЖ ООН (готовятся к изданию а и б).

^a Эта сумма включает в себя 0,7 млрд долларов США, выделенных согласно указу Президента № 178 «О временных мерах государственной поддержки нанимателей и отдельных категорий граждан» (Беларусь, Президент, 2020).

^b Например, доставка продовольствия и медикаментов пожилым людям и инвалидам, а также отпуск по уходу за детьми для работников, имеющих детей в возрасте до 14 лет.

Меры инновационной политики в ответ на пандемию

Инновации могут играть важнейшую роль в решении беспрецедентных проблем, вызванных COVID-19. Крайне важно найти решения, чтобы справиться с самой пандемией и с краткосрочным воздействием связанных с ней мер изоляции. Важно также обеспечить более долгосрочное восстановление по принципу «лучше, чем было» в соответствии с Повесткой дня Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития на период до 2030 года.

На самом деле, один из уроков, извлеченных из опыта прошлых кризисов, заключается в том, что успешными субъектами инновационной деятельности являются те, кто процветает не только после преодоления кризиса, но зачастую уже во время кризиса. Помимо общего спада экономической активности и различий в воздействии на динамику разных секторов, более тщательный анализ показывает дифференцированную картину, где даже в рамках одного и того же сектора некоторым компаниям удается создать или масштабировать инновационные продукты, услуги и бизнес-модели, которые учитывают новые экономические реалии, сформировавшиеся в результате пандемии и мер изоляции. В то же время многие компании реагируют на кризисы, сокращая инвестиции, в том числе в НИОКР и инновации, отчасти потому, что они избегают риска, но часто и из-за ограниченности ликвидности.

Опыт показывает, что правительства призваны играть ключевую роль в поддержании инновационной деятельности во время кризисов. Правительства стран, в том числе шести рассматриваемых здесь стран, далее мобилизуют значительные финансовые ресурсы для смягчения краткосрочного шока в результате пандемии. Выделяя часть этих ресурсов на меры поддержки инноваций, а не сохранения только существующих предприятий и, в частности, поддерживая инновации в областях, повышающих устойчивость, правительства стран могут в принципе противодействовать краткосрочным негативным последствиям пандемии и одновременно обеспечивать более устойчивое будущее.

Страны ВЕЮК приняли ответные меры инновационной политики, чтобы справиться с кризисом, мобилизуя инновационные экосистемы для поиска решений проблем, вызванных пандемией. Так, были проведены консультации в рамках национальных институтов в сфере науки, технологий и инноваций (НТИ), таких как Государственный комитет по науке и технологиям (ГКНТ) (Беларусь), Национальная академия наук (Украина) и Министерство образования, культуры и исследований (Республика Молдова), и выдвинуты инициативы создания жизнеспособных решений путем расширения медицинских исследований, связанных с COVID, в том числе за счет грантов. В то же время отсутствие государственного финансирования и сильная зависимость от доноров в осуществлении этих инициатив могут поставить под сомнение их устойчивость.

При государственной поддержке в интересах инновационных компаний был начат ряд инициатив, направленных на использование их потенциала для решения проблем здравоохранения и других проблем, вызванных пандемией. Специальные хакатоны под названием «коронатоны» были проведены Агентством инноваций и технологий Грузии, а также в Украине при поддержке Министерства цифровой трансформации. В Армении Министерство высокотехнологической промышленности (МВТП) объявило о программе грантов для финансирования инновационных решений в области борьбы с распространением COVID-19 и его предотвращения. В результате в странах ВЕЮК появились новые маски, дыхательные аппараты, государственные электронные услуги и ИТ-решения. В Республике Молдова была создана национальная платформа COVID-19, объединяющая около 50 решений в области НИОКР, и несколько ИТ-компаний разработали инструмент мониторинга для людей, находящихся на карантине.

Пандемия также стимулировала инвестиции в финансово-технологические решения в Азербайджане, поскольку несколько банков объявили о создании специальных инструментов (например, Инновационного центра Международного банка Азербайджана), а Правительство

выразило решимость активизировать усилия по преодолению цифрового разрыва через инновационные решения и более активное участие частного сектора в решении этой проблемы.

Когда дело доходит до общей динамики развития предприятий в контексте пандемии, страны ВЕЮК стали свидетелями того, как компании внедряют инновационные маркетинговые и организационные методы и наращивают инвестиции в цифровизацию, чтобы обеспечить работу и продажи в удаленном режиме. Сектор ИТ, который был относительно развитым в субрегионе, как представляется, не пострадал от кризиса, при этом некоторые компании демонстрируют рост продаж и доходов, а также числа сотрудников.

Дальнейшее развитие событий

Поскольку перспективы восстановления для стран ВЕЮК варьируются от более оптимистичных прогнозов V-образного восстановления, составленных Международным валютным фондом (МВФ) и ЕБРР, до более пессимистичных ожиданий возможного L-образного сценария, сформулированного национальными заинтересованными сторонами,⁴ одно можно сказать наверняка: правительства стран должны активизировать свои усилия по поддержке и поощрению инновационной деятельности в субрегионе для обеспечения эффективного и устойчивого долгосрочного восстановления. В качестве первых шагов органы, определяющие политику в субрегионе ВЕЮК, могут рассмотреть следующие:

- Активизация усилий по преодолению «цифрового разрыва» в субрегионе и создание всеохватной цифровой экономики могут содействовать смягчению последствий указанных событий и потенциальных будущих кризисов.
- Продвижение вперед в осуществлении структурной реформы в целях восстановления снижающегося доверия инвесторов и привлечения инвестиций, которые стимулируют передачу технологий и знаний, должно занимать видное место в повестке дня связанной с COVID-19 политики правительств стран ВЕЮК.
- Создание новых возможностей для сотрудничества между промышленностью и наукой в различных областях, включая региональные инициативы, также может способствовать разработке решений и более эффективному прогнозированию будущих шоков, в то время как коллективные усилия обладают большим потенциалом для решения общих региональных проблем в области инноваций.
- Специальная платформа, основанная на национальной и международной практике реагирования в части инновационной политики, будет содействовать обмену опытом и знаниями между правительствами стран ВЕЮК, а также созданию региональных механизмов и инструментов для устойчивого восстановления после пандемии. Обзор «Перспективы инновационной политики» призван сыграть важную роль в этом отношении за счет сбора важной практической информации и знаний о субрегионе ВЕЮК и создания дискуссионной платформы для органов, определяющих инновационную политику в странах субрегиона и за его пределами.

Примечания

- ¹ По оценкам МВФ, размер неформального сектора варьируется от 30 процентов ВВП в Беларуси до 50 процентов в Грузии.
- ² Уязвимыми работниками являются самозанятые лица, не имеющие наемных работников, или неоплачиваемые работники из состава членов семьи.
- ³ Информация для данного раздела основана на кабинетных исследованиях и серии специальных интервью, проведенных в июне – июле 2020 года с национальными экспертами из шести стран ВЕЮК.
- ⁴ На основе интервью, проведенных ЕЖ ООН в июне 2020 года с государственными и частными заинтересованными сторонами из субрегиона ВЕЮК.

Литература

Беларусь, Указ Президента (2020). О временных мерах государственной поддержки нанимателей и отдельных категорий граждан. № 178. Минск.

Всемирный банк (2020). Показатели мирового развития (база данных). Население. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения) (2020a). Информационная панель ВОЗ по коронавирусной инфекции (COVID-19). Глобальная ситуация (база данных). <https://covid19.who.int>.

ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения) (2020b). Информационная панель ВОЗ по коронавирусной инфекции (COVID-19). Ситуация в разбивке по странам, территориям и районам (база данных). <https://covid19.who.int/table>.

ЕЭК ООН (готовится к изданию а). *Инновации для устойчивого развития: обзор по Грузии*. Женева.

ЕЭК ООН (готовится к изданию б). *Инновации для устойчивого развития: обзор по Республике Молдова*. Женева.

МВФ (Международный валютный фонд) (2020с). *Перспективы развития мировой экономики: Кризис, не похожий ни на какой другой, неопределенные перспективы восстановления*. Июнь. Вашингтон, О.К.

Gevorkyan, Aleksandr V. (2020). COVID-19 economic policy responses in transition economies. <http://agevorkyan.com/2020/08/10/policy-response>.

IMF (International Monetary Fund) (2020a). Policy Tracker – Policy Responses to COVID-19. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

IMF (International Monetary Fund) (2020b). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*. April. Washington, D.C.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2020). Covid-19 Crisis Response in Eastern Partner Countries. Updated 10 June. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmaj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID-19_containment_measures_on_economic_activity.

UNECE (2017). *Regulatory and Procedural Barriers to Trade in the Republic of Moldova: Needs Assessment*. Geneva.

UNECE (2018). *Regulatory and Procedural Barriers to Trade in Georgia: Needs Assessment*. Geneva.

Глава IV

УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ: ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ ПО СУБРЕГИОНУ

В настоящей главе описываются последние изменения в странах ВЕЮК в области инновационной политики и управления. Все страны ВЕЮК поставили перед собой масштабные цели по обеспечению устойчивого развития на основе инноваций. Значительный прогресс был достигнут в создании новых учреждений, отвечающих за вопросы науки и инноваций, и совершенствовании правовых основ для предпринимательской и инновационной деятельности. Тем не менее в большинстве стран ВЕЮК правовые пробелы по-прежнему препятствуют ускорению устойчивого развития на основе инноваций. Особенно проблемными областями являются венчурные инвестиции, процедуры банкротства и ПИИ. Национальные институциональные основы все еще находятся на этапе зарождения, поэтому учреждения зачастую не имеют четких зон ответственности и механизмов координации. Сохраняется разрозненность выработки инновационной политики, что снижает эффективность и действенность ее мер. За последние пять лет страны ВЕЮК приступили к осуществлению новых национальных стратегий, направленных на поддержку инноваций, образования и промышленного развития. Для обеспечения максимального воздействия стратегических инициатив этим странам необходимо содействовать синергетическим эффектам между различными областями политики и укреплять положительные социально-экономические вторичные эффекты.

Важность рационального управления инновационной политикой для стран ВЕЮК

Устойчивый рост на основе инноваций требует системы, которая допускает, поощряет и вознаграждает экспериментирование с новыми идеями. Такие инновации являются результатом взаимодействия между государством, предприятиями, научно-исследовательскими институтами и гражданским обществом в рамках национальной инновационной системы, которая создает благоприятные условия и поощряет экспериментирование с новыми идеями на систематической основе. Центральное место в инновационной политике занимает разработка и совершенствование таких систем, которые поддерживают не только генерирование, но и внедрение, масштабирование и распространение инновационных идей по всей экономике и секторе государственного управления (Borrás and Edler, 2020). В этой связи необходимо, чтобы инновационная политика и институты формировали благоприятные условия и поощряли создание сетей взаимодействия между заинтересованными сторонами в области инновационной деятельности при устранении регуляторных барьеров, препятствующих обмену знаниями и совместному созданию ценности.

Как отмечается в главе I, инновационные системы нуждаются в существенном развитии в субрегионе, что предполагает меры инновационной политики в области научных исследований, технологий и стартапов, но далеко не ограничивается ими. Выход за рамки таких мер, в свою очередь, зависит от тщательного и систематического согласования, координации и обеспечения синергетических

эффектов мер политики и учреждений в различных областях, от образования до инфраструктуры и от государственных закупок до мер поддержки частного сектора (при решении вопросов МСП, промышленности, регионального развития и предпринимательства).

Для создания полноценных национальных инновационных систем требуются мощные, но гибкие и прозрачные институты с четкими зонами ответственности. Верховенство права, достаточная правовая защита и четкие принципы работы институтов являются основой для таких усилий, но страны также нуждаются в инновационных посредниках, чтобы создать благоприятные условия и поощрять экспериментирование и взаимодействие между участниками инновационного процесса. Большой потенциал будет сосредоточен в зарождающихся секторах и поддержке взаимодействия между различными областями политики. Учитывая, например, значительный спрос, связанный с государственными закупками (более 10 процентов ВВП в субрегионе), имеются существенные возможности использовать его в качестве движущей силы инновационной деятельности (OECD, 2015). Эта возможность по-прежнему не используется в субрегионе и едва ли отражена в инновационных или посвященных вопросам закупок стратегиях и планах действий любой из шести рассматриваемых стран.

Важнейшее значение для устойчивого развития имеет рациональное управление инновационной деятельностью. Такое управление основывается на способности эффективно распределять имеющиеся ресурсы при максимальной отдаче и систематически увязывать поддержку с долгосрочными приоритетами, такими как ЦУР. Правительствам стран необходимо систематически создавать благоприятные условия и поощрять инновации в качестве ведущего средства создания и масштабирования факторов долгосрочного устойчивого развития.

Система оценки компонента I

В рамках компонента I «Управление инновационной политикой» оценивается качество инновационной политики и институтов в шести странах ВЕЮК. Он охватывает ключевые институциональные и правовые основы, вопросы координации политики и институционального потенциала. Первый подкомпонент, относящийся к основам инновационной политики, оценивает характер, цели и взаимодополняемость системы, показывая ее связь с ключевыми и смежными стратегиями и целями, характер, последовательность и надежность целевых показателей, связей и механизмов осуществления, а также общие правовые и институциональные основы. В рамках второго подкомпонента, посвященного координации инновационной политики, рассматриваются структура и механизмы согласования и координации политики, имеющей отношение к более широкой инновационной системе, между министерствами, различными уровнями государственного управления, различными уровнями осуществления и на международном уровне.

Выводы по субрегиону

Национальные инновационные стратегии

Все страны ВЕЮК демонстрируют высокую степень приверженности политических структур и общества образованию и науке, которые рассматриваются как центральные компоненты устойчивого развития. Об этом явно свидетельствует бурное развитие инициатив по разработке всеобъемлющей инновационной политики и стратегий, совершенствованию и упорядочению нормативно-правовой базы и созданию новых институтов. Среди реализованных в последнее время или текущих инициатив можно выделить следующие:

- Армения разрабатывает национальную инновационную стратегию, в которой приоритетное внимание будет уделяться направлениям исследований и промышленным секторам и которая объединит действия всех заинтересованных сторон на национальном уровне.

- В рамках своей широкой программы экономической диверсификации Азербайджан планирует принять национальную инновационную стратегию в 2020 году, рассматривая ее в качестве центрального элемента для достижения ЦУР.
- Белорусская стратегия «Наука и технологии: 2018–2040» направлена на укрепление научно-исследовательской базы в стране и создание основ для экономического роста, опирающегося на инновации, в то время как регулярный технологический форсайт служит источником информации при разработке программ (при поддержке ЕЭК ООН).
- Национальная инновационная стратегия Грузии, планируемая к принятию в 2020 году, направлена на стимулирование инноваций при опоре на существующие конкурентные преимущества, впервые охватывая области политики, выходящие за рамки научных исследований и технологических стартапов, в рамках единого документа.
- Национальная программа Республики Молдова в области исследований и инноваций, принятая в августе 2019 года, объединяет ранее разрозненные элементы инновационной политики, способствуя достижению синергетических эффектов между ними.
- Стратегия развития сферы инновационной деятельности Украины на период до 2030 года направлена на устранение правовых пробелов, укрепление инструментов поддержки предпринимательства и совершенствование национальной инновационной инфраструктуры..

Очевидны явные признаки прогресса, однако по результатам анализа, проведенного в рамках субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики», отмечено несколько повторяющихся недостатков. В целом инновационные стратегии отражают два систематических предубеждения: во-первых, это узкое определение инновационной деятельности, ограничивающееся научными исследованиями, передовыми технологиями и стартапами; во-вторых, это уклон в пользу потребностей существующих видов экономической деятельности. Огромное внимание уделяется передовым технологиям и высокотехнологичным отраслям и стартапам, но при этом игнорируется потенциал инновационной деятельности в большей части экономики и в государственном секторе. То же самое касается постоянного акцента на инновационные продукты в ущерб процессным и маркетинговым инновациям и экспериментированию с новыми бизнес-моделями. Эти недостатки важно устранять на основе систематического подхода, учитывая долгосрочный характер проблем повышения производительности, отмеченных в главе I, и потенциал для совершенствования корпоративного управления и производительности компаний, а также большой потенциал для инноваций в сельском хозяйстве, сфере услуг и государственном секторе.

Несмотря на давно сложившуюся культуру передовых научных исследований и интерес к образованию, в странах ВЕЮК сохраняется разрозненность научно-исследовательских систем. Под влиянием советского наследия фундаментальные научные исследования проводятся в основном академиями наук, а прикладными исследованиями занимаются научно-исследовательские коллективы при отраслевых министерствах, в основном отдельно от преподавания в высших учебных заведениях (вузах). Разделение преподавания и научных исследований, а также отсутствие сотрудничества между научными кругами и промышленностью снижают производительность и научно-исследовательский потенциал в странах ВЕЮК. В рамках проведенного в последнее время реформирования академий наук и научно-исследовательских систем были предприняты меры, нацеленные на повышение эффективности и действенности национальных научно-исследовательских систем, однако такие шаги остаются неполными. В Грузии недавние реформы привели к понижению статуса Академии наук до ассоциации ученых и консультативного органа по научной политике. Научно-исследовательский потенциал и имеющееся финансирование недостаточны для того, чтобы Академия могла стать движущей силой научного развития в стране.

Ограниченное и постепенно сокращающееся государственное финансирование научных исследований главным образом поступает государственным научно-исследовательским институтам, и при этом игнорируется потенциал НИОКР в негосударственном секторе. Государственное финансирование используется преимущественно для осуществления фундаментальных научных исследований. Основная его часть идет на выплату заработной платы

научному персоналу, при этом мало средств остается на финансирование исследовательских проектов, объектов и оборудования. В странах субрегиона ВЕЮК, за исключением Беларуси и Украины, на прикладные и экспериментальные исследования выделяется небольшая доля государственных средств. Поддержка в основном поступает в форме грантов, предоставляемых учреждениям. Финансирование проектов развивается, но пока что не получило широкого распространения. Имеющихся ресурсов недостаточно для поддержания функционирования, что оставляет мало возможностей для поддержки деятельности в области НИОКР, а способностей, потенциала и навыков государственных научно-исследовательских организаций недостаточно для эффективного использования этих ресурсов.

Взаимодополняемость с другими областями политики

Общая тенденция, наблюдающаяся в странах ВЕЮК, состоит в том, что в отраслевых министерствах имеется мало действенных механизмов координации по конкретным темам, а также существует мало возможностей для обеспечения синергетических эффектов и систематической координации не только в рамках инновационных стратегий, но и между инновационными стратегиями и широким кругом соответствующих областей политики. Тем не менее инновации являются важным фактором и сквозной темой в ряде стратегий в области образования, МСП и устойчивого развития. В Республике Молдова Национальная дорожная карта развития конкурентоспособности отрасли ИКТ на период до 2023 года поддерживает цифровые инновации как в государственном, так и в частном секторах. В ней предусмотрено наращивание предложения специалистов в области ИТ, укрепление инфраструктуры ИКТ и создание благоприятных условий для ведения бизнеса, за счет чего страна стремится ускорить цифровую трансформацию. Аналогичным образом национальная стратегия промышленного развития Армении направлена на содействие прорыву на более продвинутые этапы промышленного развития за счет инноваций. В целом в странах ВЕЮК существует мало систематических механизмов для преобразования долгосрочных стратегий в краткосрочные и среднесрочные программы. Не все национальные стратегии четко увязаны с достаточными обязательствами по финансированию за счет средств национального бюджета, и по этой причине происходит сокращение и даже прекращение реализации многих из них

Вставка IV.1

Лучшая международная практика: инициативы по продвижению передовых научных исследований

Шведское агентство по инновациям Vinnova создало центры передового опыта VINN для повышения качества научных исследований, содействия социально-экономическому развитию и более тесному сотрудничеству между научными кругами и промышленностью. Участие в этой инициативе по продвижению передовых научных исследований помогает шведским группам исследователей разрабатывать долгосрочные стратегии развития и создавать действенные механизмы для внедрения передового опыта в области управления и научных исследований.

Такие инициативы по продвижению передовых научных исследований оживляют национальные научно-исследовательские системы за счет внедрения наилучших международных практик в управлении научно-исследовательскими институтами, использования надежных инструментов оценки и анализа, а также улучшения конкурентной среды национальных научных исследований. Инициативы по продвижению передовых научных исследований подталкивают коллективы исследователей и научно-исследовательские организации к разработке долгосрочных концепций самостоятельного развития и укреплению сотрудничества с международными и отечественными партнерами. Еще одним положительным эффектом является укрепление связей между научными исследованиями, преподаванием и предпринимательской деятельностью посредством совместных программ для выпускников и проектов коммерциализации.

Страны ВЕЮК могут рассмотреть вопрос о начале осуществления инициатив по продвижению передовых научных исследований в рамках более крупных реформ национальных научно-исследовательских учреждений. Центры передового опыта могут стать движущей силой для повышения продуктивности научных исследований и более тщательной увязки научных исследований с потребностями социально-экономического развития.

Источник: ОЭСР (OECD, 2016), Хеллстрём (Hellström, 2013).

Институциональные основы

Учреждения, отвечающие за инновационную политику в странах ВЕЮК, быстро меняются, реформируются несколько существующих органов и создаются новые. Институциональные изменения происходят на фоне более общих и комплексных программ реформ. Кроме того, предпринимаются определенные усилия по продвижению инноваций в государственном секторе: в 2017 году в Украине введены положения о создании управлений по вопросам политики во всех министерствах для наращивания потенциала и упорядочения процесса разработки политики. При этом в Украине государственные ведомства преобразуются из поставщиков государственных услуг в «центры политики», чтобы наращивать потенциал в области разработки и формирования политики.

В 2019 году в Азербайджане было учреждено специализированное агентство по инновациям для поддержки коммерциализации результатов научных исследований, передачи знаний и бизнес-инноваций, а в Администрации Президента был создан новый отдел инновационного развития и электронного правительства, отвечающий за поддержку инновационной деятельности как государственного, так и частного секторов и за развитие цифрового правительства. В Азербайджане все еще формируется четкое разделение ролей и функций между субъектами инновационной политики. Другие страны ВЕЮК создали государственные учреждения для внедрения инновационных подходов и обмена передовым опытом по вопросам выработки политики.

Создания учреждений недостаточно: разработка политики, практика и управление, основанное на результатах, должны быть действенными, гибкими и сами по себе инновационными. Например, государственные инновационные лаборатории могут также заниматься сбором и распространением опыта и идей. Две такие инициативы в регионе ВЕЮК получили международное признание¹: Инновационная лаборатория ЦУР в Армении, которая стремится генерировать и апробировать идеи, основанные на поведенческой науке и анализе данных, в поддержку достижения ЦУР в государственном секторе в целом, а также Азербайджанская сеть обслуживания и оценки (ASAN), которая продвигает инновации для улучшения государственных услуг и мер государственной политики через цифровое правительство.

Правовые основы

Как отмечается в главе I, несмотря на значительный прогресс, достигнутый за последние десятилетия, в правовых основах стран ВЕЮК по-прежнему имеются пробелы, наблюдаются случаи частичного совпадения и формирования непреднамеренных стимулов, что препятствуют систематическому экспериментированию с новыми идеями, которые будут способствовать устойчивому развитию. Отсутствие четких правовых определений, например определений стартапов, спин-оффов и даже инноваций, препятствует разработке правовых инструментов для действенных и целенаправленных инициатив в поддержку инноваций. Большую озабоченность вызывают нормативные положения в области процедур банкротства предприятий, налогообложения и ПИИ, особенно в том, что касается положительных вторичных эффектов, связанных с инновациями, и привлечения венчурного капитала. Хотя субрегион ВЕЮК добился прогресса в приведении прав интеллектуальной собственности (ПИС) в соответствие с международными стандартами, защита ПИС не обеспечивается в полной мере и систематически. Ограниченность возможностей судебной системы по рассмотрению дел, связанных с ПИС, также ведет к снижению защиты ПИС (OECD et al., 2020).

Существенным препятствием для достижения целей инновационной политики в странах ВЕЮК являются частично дублирующие друг друга, неэффективные и устаревшие законы и нормативные акты, многие из которых защищают действующих субъектов и препятствуют конкуренции и инновациям. Научно-исследовательская и инновационная деятельность регулируется настолько жестко, что остается мало пространства для экспериментирования с бизнес-идеями, а соблюдение требований само по себе часто является обременительным. Это обуславливает необходимость постоянной работы определяющих политику органов, направленной на снижение сложности и устранение либо сокращение правовых барьеров для экспериментирования (динамичная инновационная система включает в себя существенные элементы того, что Мунгер (Munger, 2018) называет «инновациями без разрешений») при обеспечении рыночной конкуренции, а не защиты укоренившихся интересов и поиска рентного дохода.

Международное сотрудничество

Сдерживающим фактором для стран ВЕЮК, кроме Украины, является ограниченный размер их внутренних рынков, что препятствует как инновационной деятельности, так и масштабированию удачных инноваций. Для устойчивого развития требуется дальнейшая экономическая интеграция с внешним миром посредством внешней торговли, инвестиций и создания сетей взаимодействия. Большинство предприятий в субрегионе ВЕЮК не в состоянии воспользоваться потенциалом экономической интеграции и глобальных производственно-сбытовых цепочек. Многие промышленные стандарты и услуги сертификации остаются несовместимыми с нормами ЕС и Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а организационный и управленческий потенциал МСП создает ограничения для более систематического использования их возможностей.

Странам ВЕЮК необходимо добиваться максимальных потенциальных эффектов инновационной деятельности в результате диверсификации экспорта, в частности в результате привлечения ориентированных на повышение эффективности и стратегических ПИИ (см. главу I). В течение последних десятилетий некоторые из них создали структуры для продвижения экспорта (иногда в форме специализированных агентств, таких как Фонд поощрения экспорта и инвестиций (AZPROMO) в Азербайджане, BELEXIA в Беларуси и Офис по продвижению экспорта в Украине). Помимо финансовой поддержки Агентство по развитию предпринимательства Грузии Enterprise Georgia предлагает обучение МСП, гранты на участие в выставках и поддержку для получения международных сертификатов. В Азербайджане интернационализацию поддерживают Агентство по развитию малого и среднего бизнеса и новое Агентство по инновациям, а в Украине Офис содействия инвестициям (UkraineInvest) также способствует развитию деловых связей с международными партнерами.

Координация инновационной политики

Многие агентства по инновациям стран ВЕЮК все еще находятся на этапе зарождения, а сотрудничество между ними и действующими учреждениями структурировано неэффективно. Хотя многие области политики включают инновации в качестве инструмента решения конкретных проблем, общая координация инновационной политики в странах ВЕЮК отсутствует либо не носит систематический характер. Это может привести к разрозненности стратегических инициатив и, следовательно, к снижению результативности. Поддержка инновационной деятельности должна опираться на всеобъемлющий комплекс мер политики и осуществляться исходя из интересов полномасштабного развития национальной инновационной системы.

Признавая эту проблему, несколько стран ВЕЮК создали советы высокого уровня для координации инновационной политики при участии представителей соответствующих отраслевых министерств, научных и деловых кругов. Однако эти инициативы, как правило, являются нерезультативными, их круг полномочий четко не определен, заседания проводятся нерегулярно, либо они даже не функционируют. Государственный комитет по науке и технологиям Республики Беларусь функционирует, но его зона ответственности ограничивается научными исследованиями и технологиями и не включает инновации в широком определении. Не обеспечено полноценное функционирование ни Совета по исследованиям и инновациям Грузии, ни Национального совета Украины по вопросам развития науки и технологий. В Армении, Азербайджане и Республике Молдова отсутствуют организационно оформленные органы высокого уровня для координации инновационной политики.

Тем не менее советы высокого уровня могут решить лишь часть проблемы. Аналогичные структуры, обладающие четкими связями с ключевым органом, необходимы на рабочем уровне, например, для надзора за межведомственной работой по конкретным тематическим направлениям. Координационные рабочие группы могут позволить государственным органам чаще взаимодействовать по вопросам, возникающим при координации инновационной политики. В то же время для эффективной координации требуется сдвиг в культуре государственного сектора в сторону создания более открытой сети сотрудничества.

Вставка IV.2

Лучшая международная практика: советы по исследованиям и инновациям в странах-членах ОЭСР

Многие страны-члены ОЭСР создали советы по исследованиям и инновациям вне отраслевых министерств для консультирования по вопросам разработки политики в области научных исследований и инноваций, а в некоторых случаях и для координации деятельности различных государственных органов (Borowiecki and Paupov, 2018). Финский совет по исследованиям и инновациям, учрежденный в 2016 году под председательством Премьер-министра, служит важной платформой для информационного сопровождения и мониторинга различных направлений инновационной политики. В его работе также участвуют неправительственные заинтересованные стороны. В Испании Совет по научной политике, технологиям и инновациям, основанный в 2016 году, является основным координационным органом, который предоставляет информацию, необходимую для разработки Стратегии в области науки, технологий и инноваций и государственного планирования поддержки научных исследований и инноваций. Он обеспечивает координацию между министерствами и регионами и систематически укрепляет работу по координации деятельности, что дает синергетические эффекты. Оба примера свидетельствуют о том, что наличие больших, четких полномочий, а также участие широкого круга сторон и поддержка на высоком уровне являются важными элементами обеспечения эффективной работы таких органов.

Источник: ЕК и ОЭСР (2020).

Заключение

Странам ВЕЮК необходимо создавать и постоянно адаптировать такую инновационную политику, институты и нормативно-правовую базу, которые формируют наиболее благоприятные условия и поощряют экспериментирование с новыми идеями. Это должно включать всеобъемлющую политику и стратегии, прозрачные государственные учреждения и управление, действенные принципы работы, а также непрерывный диалог и координацию политики. Такая работа должна охватывать деловую среду и условия регулирования, от политики в области конкуренции до прав собственности, а также основополагающие факторы, такие как физическая и нематериальная инфраструктура. Она должна включать инновации в государственном секторе, а также во всех существующих и потенциальных видах деятельности частного сектора, в том числе в традиционных отраслях промышленности, секторе услуг и сельском хозяйстве.

Компонент I

Оценки и рекомендации по результатам субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики»

Достижения

- ✓ Инновационная политика является центральным элементом политической повестки дня.
- ✓ В течение последних двух лет были разработаны новые национальные инновационные стратегии и созданы новые учреждения, отвечающие за инновационную политику.
 - ✓ Продолжается реформирование правовых основ.

Направления совершенствования

- Возможности государственных ведомств для поддержки инновационной политики ограничены.

Рекомендация

- ✓ Совершенствование возможностей и профессиональных навыков кадров государственного сектора в целях действенной разработки, формирования и осуществления инициатив в области инновационной политики.
- ✓ Особое внимание улучшению коммуникации и сотрудничества между отраслевыми министерствами.

Компонент I

Оценки и рекомендации по результатам субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики» (окончание)

Направления совершенствования	Рекомендация
<ul style="list-style-type: none"> Отмечается низкий уровень эффективности и результативности государственного финансирования НИОКР. 	<ul style="list-style-type: none"> Усовершенствование возможностей государственных органов, отвечающих за инновационную политику, в целях более эффективного управления людскими и финансовыми ресурсами и систематического создания благоприятных условий, апробации идей и поощрения согласованности и увязки со спросом со стороны частного сектора, а также коммерциализации результатов.
<ul style="list-style-type: none"> Финансирование НИОКР и стратегических инициатив в области инноваций находится на низком уровне. 	<ul style="list-style-type: none"> Повышение качества управления, подотчетности и прозрачности государственных учреждений. Обеспечение надлежащего государственного финансирования научных исследований и инноваций и переход от неоптимальных механизмов финансирования к новым механизмам распределения финансовых ресурсов. Освоение альтернативных источников финансирования с использованием частных и международных источников.
<ul style="list-style-type: none"> Правовые и институциональные основы развиты недостаточно для обеспечения поддержки инновационной политики. 	<ul style="list-style-type: none"> Совершенствование обеспечения соблюдения законов и нормативных актов без создания барьеров для инновационной деятельности. Обеспечение благоприятных условий для инноваций без разрешений, чтобы стимулировать более широкое экспериментирование и креативность. Устранение правовых пробелов в положениях о венчурных инвестициях, процедурах банкротства, стартапах и спин-оффах. Обеспечение полной согласованности нормативно-правовой базы, в частности тех положений, которые связаны с защитой ПИС, с международными стандартами и передовой практикой. Отмена нормативных положений, которые защищают укоренившиеся интересы.

Источник: ЕЭК ООН.

Примечание

¹ Arkun, A. (2019), National Sustainable Development Goals Innovation Lab pioneering for Armenia and the world, *The Armenian Mirror-Spectator*, 8 August, <https://mirrorspectator.com/2019/08/08/national-sustainable-goals-innovation-lab-pioneering-for-armenia-and-the-world/>; Azerbaijan, Government (2020), "ASAN service" was awarded with the United Nations Prize, 12 October, <https://asan.gov.az/en/award/asan-xidmet-bmt-nin-muekafati-ile-teltif-edildi>.

Литература

ЕК (Европейская комиссия) и ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) (2020). STIP Compass (база данных). <https://stip.oecd.org>.

ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) и другие (2020). *Индекс экономической политики в сфере МСП: страны Восточного партнерства в 2020 году: Оценка реализации Европейского акта о малом бизнесе*. Париж и Брюссель: издательство ОЭСР и Европейский союз.

Borowiecki, Martin, and Caroline Paunov (2018). How is research policy across the OECD organised? Insights from a new policy database. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 55. Paris.

Borrás, Susana, and Jakob Edler (2020). The roles of the state in the governance of socio-technical systems' transformation. *Research Policy*, Vol. 49, No. 5.

Flanagan, Kieron, Elvira Uyarra, and Manuel Laranja (2011). Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. *Research Policy*, vol. 40, No. 5, pp. 702–713.

Hellström, Tomas (2013). *Centre of Excellence as a Tool for Capacity Building. Draft synthesis report*. Paris: OECD (Organization for Economic Cooperation and Development).

Munger, M. C. (2018). *Tomorrow 3.0: Transaction Costs and the Sharing Economy*. Cambridge University Press.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2015). *Government at a Glance 2015*. Paris.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2016). *OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2016*. Paris.

Smits, Ruud, and Stefan Kuhlmann (2004). The rise of systemic instruments in innovation policy. *International Journal of Foresight and Innovation Policy*, vol. 1(1–2), No. 4–32.

World Bank (2020). *Doing Business 2020*. Washington, D.C.: World Bank Group.

Глава V

ИНСТРУМЕНТЫ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ ПО СУБРЕГИОНУ

Важность действенной инновационной политики для стран ВЕЮК

Действенная инновационная политика поддерживает инновационную экосистему на протяжении всего процесса инновационной деятельности. Для этого требуются инструменты политики поддержки освоения предприятиями существующих знаний и технологий, особенно зарубежных, что очень важно для малых, открытых стран со средним уровнем дохода, таких как шесть стран, охваченных настоящим обзором. Они все еще относительно далеки от глобального передового рубежа знаний, и существуют значительные различия в производительности компаний внутри секторов. Таким образом, эти страны могут добиться серьезного повышения производительности за счет внедрения и адаптации существующих современных технологий и бизнес-моделей.

Действенная инновационная политика также нуждается в инструментах, способствующих отечественным инновациям, независимо от того, основаны ли они на отечественных НИОКР или на зарубежных знаниях. Кроме того, она нуждается в инструментах для развития и укрепления связей между ключевыми субъектами инновационных экосистем, особенно между предприятиями и наукой. Необходимы также инструменты политики для поддержки распространения знаний во всей экономике, с тем чтобы процессы инновационной деятельности могли действительно опираться на имеющиеся знания и опыт и создавать эффект накопления. И наконец, необходимы инструменты политики для поддержки отечественного образования и науки в качестве ключевых источников навыков и новых знаний, необходимых для устойчивых инноваций.

Действенная инновационная политика должна стимулировать инновации в рамках всей экономики, а не в группе технологических стартапов и компаний, занимающихся НИОКР. В этой связи правительствам стран следует дополнять инструменты поддержки разработки продуктов и высокотехнологичного производства во всем субрегионе мерами поддержки инноваций в государственном секторе и укрепления управленческого потенциала. Кроме того, следует мобилизовать прямую поддержку отдельных проектов в форме финансовых стимулов и совместных программ, а также мер политики, ориентированной на спрос, с тем чтобы компании могли коммерциализировать инновационные идеи и обеспечить комплексное и всеобъемлющее реагирование на современные вызовы. Передовые технологии, постоянное расширение приемлемых по цене возможностей подключения, потенциал для цифровизации и автоматизации бизнес- и производственных процессов, а также растущая роль цифровых платформ в снижении транзакционных издержек и создании условий для предпринимательства и устойчивого развития открывают ряд возможностей для экономик и обществ стран ВЕЮК. Тем не менее политика и учреждения должны располагать средствами и потенциалом для адаптации правил и обеспечения адресности поддержки, с тем чтобы граждане могли пользоваться предлагаемыми преимуществами на систематической основе. Взаимосвязи особенно важны в динамичной инновационной системе, они помогают компаниям изучать спрос, задействовать возможности и передавать

опыт. Платформы создания сетей взаимодействия, инновационная инфраструктура и механизмы адресной поддержки являются важнейшими элементами (EBRD, 2019). Как отмечается в главе 2, страны с переходной экономикой нуждаются в более широком определении инноваций, если они хотят задействовать свой научный потенциал, сочетая новые виды деятельности с традиционными секторами для модернизации отечественных предприятий и оказания им помощи в продвижении вверх в глобальных производственно-сбытовых цепочках (Kleibrink, Larédo and Philipp, 2017)..

Система оценки компонента II

В главе IV представлены выводы по инновационным стратегиям, управлению инновационной политикой и институтам инновационной политики в субрегионе. В настоящей главе оцениваются фактические данные по используемым в субрегионе инструментам инновационной политики с точки зрения их качества, охвата, масштабов, этапа внедрения, воздействия и соотнесенности с вызовами и возможностями в области инновационной деятельности в соответствующих странах и субрегионе. В рамках первого подкомпонента «Освоение знаний» оценивается поддержка ассимиляции внешних знаний и общего развития предприятий. В рамках второго подкомпонента «Продвижение инноваций» рассматриваются инструменты, стимулирующие конкуренцию и инвестиции в НИОКР. Третий подкомпонент сосредоточен на анализе отношений и взаимосвязей, включая инновационные платформы, которые обеспечивают условия для взаимосвязей между научными и деловыми кругами и поощряют их, а также инфраструктуру, необходимую для создания инновационной системы. Четвертый подкомпонент позволяет оценить меры политики, направленные на поддержку распространения знаний в экономике, а именно механизмы, обеспечивающие равный и широкий доступ к информации, и меры политики стимулирования спроса, механизмы инновационного брокерства, стандартизацию и цифровизацию. В рамках пятого подкомпонента «Научные исследования и образование» проводится оценка политики продвижения науки, технологий, инженерных наук и математики (НТИМ) в вузах, а также фундаментальных и прикладных исследований и трансграничного сотрудничества в области научных исследований.

Выводы по субрегиону

Все страны ВЕЮК приняли национальные программы инновационного развития и связанные с ними инициативы и меры в рамках ключевых стратегий экономического и устойчивого развития, что отражает их твердую приверженность инновациям (глава II).

- Повестка цифровой трансформации Армении на период до 2030 года включает в себя ряд краткосрочных программ по созданию «умного» электронного правительства, развитию цифровой рабочей силы и повышению кибербезопасности, а также масштабному инвестированию в расширение цифровой инфраструктуры.
- Карта инновационной экосистемы Азербайджана описывает потребности в инновационном развитии, меры поддержки, реализуемые в настоящее время проекты и предлагаемое законодательство для создания национальной инновационной экосистемы.
- Государственная программа инновационного развития Беларуси на 2016–2020 годы включает 75 реализованных проектов в поддержку развития новых отраслей, обладающих инновационным потенциалом, в высокотехнологичных секторах.
- В Грузии при международной поддержке осуществляется всеобъемлющий проект инновационного развития. Проект национальной инновационной экосистемы Грузии (GENIE) включает всеобъемлющие инвестиции в развитие инновационной инфраструктуры, цифровизацию и поддержку инновационной деятельности в частном секторе.

- Национальная программа Республики Молдова в области исследований и инноваций на 2020–2023 годы предусматривает совершенствование национальной системы научных исследований и инноваций, включая реализацию проектов в области научного сотрудничества и мобильности, развития человеческого капитала, «умной» специализации и международной кооперации.
- В проекте плана действий по осуществлению Стратегии развития сферы инновационной деятельности Украины на период до 2030 года изложены инструменты политики, направленные на улучшение инновационной инфраструктуры, образования в области инноваций и трансфера технологий, а также условий для коммерциализации результатов научных исследований и цифровизации.

Подкомпонент I: Освоение знаний

Освоение внешних знаний имеет важное значение для эффективного внедрения инноваций компаниями, особенно в странах с переходной экономикой, где значительное повышение производительности может быть достигнуто при условии, что больше компаний будут внедрять самые современные организационные практики, бизнес-модели и технологии. Для этого требуются специфические управленческие и организационные навыки. Подготовленное ЕБРР обследование «Состояние деловой среды и показатели деятельности предприятий» (BEEPS) V (EBRD, 2020)¹ впервые выявило сильную корреляцию между низким уровнем качества управления и низкой производительностью труда в субрегионе ВЕЮК в 2014 году (см. главу II). В работе Апанасович с соавт. (Apanasovich et al., 2016) обнаружена значительная положительная корреляция между организационными и технологическими инновациями, что подтверждает гипотезу о том, что обучение на практике может быть наиболее эффективным способом создания продуктовых инноваций. Эти результаты подкреплены несколькими другими исследованиями, в которых сделан вывод о том, что наличие надлежащих организационно-управленческих практик оказывает большое влияние на освоение внешних знаний и значительное критическое воздействие на инновационное развитие в странах с переходной экономикой (OECD, 2017; EBRD, 2019).

Меры по развитию организационных и управленческих компетенций принимаются во всем субрегионе, включая бурное развитие инициатив и новых учреждений. Почти во всех странах ВЕЮК созданы государственные ведомства, занимающиеся развитием МСП (Армения, Азербайджан, Грузия, Республика Молдова, Украина) (таблица V.1).

Таблица V.1

Государственные ведомства, ответственные за развитие МСП в странах ВЕЮК

Страна	Государственное ведомство	Год создания	Подведомственность
Армения	Фонд «Центр поддержки инвестиций» (ЦПИ) ^a	2002	Министерство экономики
Азербайджан	Агентство по развитию малого и среднего бизнеса (АРМСБ)	2017	Министерство экономики
Грузия	Агентство по развитию предпринимательства Enterprise Georgia	2014	Министерство экономики и устойчивого развития
Республика Молдова	Организация по развитию малого и среднего предпринимательства (ODIMM)	2007	Министерство экономики и инфраструктуры
Украина	Офис развития малого и среднего предпринимательства (ОРМСП)	2018	Министерство экономического развития и торговли (МЭРТ)

Источники: ЕЭК ООН.

^a Бывший Национальный центр развития малого и среднего предпринимательства (НЦР МСП).

Эти учреждения содействуют развитию предпринимательских навыков и повышению организационной эффективности МСП посредством программ по вопросам управления предпринимательской деятельностью, консультирования и обучения. Однако способность экспериментировать с новыми идеями и усваивать их особенно ограничена в случае государственных предприятий, которые по-прежнему доминируют в значительной части экономики субрегиона. Советы и академии государственного управления обеспечивают подготовку и переподготовку кадров для государственного сектора в нескольких странах ВЕЮК (Беларусь, Республика Молдова, Украина). Тем не менее необходимо в целом интенсифицировать усилия для поощрения надлежащих организационно-управленческих практик, поскольку низкий уровень развития управленческих навыков представляет собой серьезное препятствие для инновационного развития и роста производительности.

Поддержка развития технических и деловых услуг в субрегионе ВЕЮК главным образом обеспечивается в рамках финансируемых донорами инициатив, таких как программа ЕБРР по консультированию малого бизнеса. Хотя национальные программы или учреждения, призванные работать с такими услугами, отсутствуют, учреждения, отвечающие за развитие МСП, предоставляют ряд соответствующих консультационных, маркетинговых и финансовых услуг. Несколько государственных учреждений по всему субрегиону ВЕЮК предлагают электронные реестры частных поставщиков (Армения, Грузия, Республика Молдова), однако широкий и устойчивый рынок технических и деловых услуг еще не появился, что отчасти связано с отсутствием механизмов обеспечения качества, а отчасти – с недостаточной осведомленностью предприятий о доступных услугах.

В последние годы также наблюдается рост инновационной инфраструктуры, такой как бизнес-инкубаторы, бизнес-ускорители, кластеры и центры поддержки бизнеса. Степень ее использования в значительной мере варьируется: составляемый ОЭСР Индекс экономической политики в сфере МСП (ОЭСР, 2020) показывает, что МСП во всех шести рассматриваемых странах пользуются поддержкой в форме государственного (со-) финансирования в этой области, при этом самая высокая доля отмечена в Грузии (48 процентов МСП) и самая низкая – в Беларуси (5 процентов). Тем не менее меры политики, направленные на поддержку инновационной инфраструктуры, до сих пор не позволили создать динамичный и устойчивый рынок. В отсутствие таких результатов широкая политическая поддержка может включать неэффективные меры и может отражать погоню за рентным доходом и вытеснение.

Во всех странах ВЕЮК фискальные стимулы для инновационной деятельности в более широком плане, а не для отдельных секторов или МСП, встречаются редко и в основном не носят строго целенаправленный характер. Многие из них ограничены свободными и специальными экономическими зонами, которые ориентированы только на определенные отрасли, такие как обрабатывающая промышленность (ЮНКТАД, 2019). При опоре на государственное или международное финансирование (в рамках партнерств или при поддержке доноров) все страны ВЕЮК создали научно-технологические и промышленные парки, где компаниям-резидентам предоставляются налоговые льготы. В последние годы в Армении и Беларуси введены налоговые льготы для инновационных компаний, такая работа ведется и в Азербайджане. Одним из наиболее важных каналов для усвоения внешних знаний является импорт более современного оборудования и машин. Все страны субрегиона предоставляют косвенные налоговые льготы на эти цели в форме освобождения от налога на добавленную стоимость и таможенных пошлин на импортируемые машины и оборудование.

Оценка влияния бюджетно-налоговой политики на инновационное развитие требует всестороннего анализа налоговой системы для выявления действенных мер политики и областей, в которых могут потребоваться улучшения в отношении как конкретных секторов, так и экономики в целом. Эта оценка имеет особенно важное значение, поскольку прямые и косвенные издержки налоговых льгот могут быть высокими, а воздействие некоторых из них на инновации, как правило, ограничено. Инновационные компании испытывают сложности с достижением уровня безубыточности на ранних этапах процесса инновационной деятельности, поэтому снижение, скажем, налога на прибыль будет очень мало влиять на те виды инвестиционных решений, на которые должна быть нацелена инновационная политика.

Подкомпонент II: Продвижение инноваций

В главе I отмечается существенный прогресс стран ВЕЮК в совершенствовании нормативно-правовой базы для предпринимательской деятельности. Помимо деловой среды в целом, правительства могут продвигать инновации, инвестируя в платформы, которые позволяют молодым предприятиям разрабатывать и апробировать инновационные идеи. С ростом стартап-движения по всему субрегиону увеличилось число конкурсов бизнес-планов. Помимо множества мероприятий для стартапов, включая конкурсы проектов, туры, саммиты, форумы и мастер-классы, в Азербайджане, Беларуси и Украине проходят национальные конкурсы инноваций, а в Армении, Грузии и Республике Молдова организуются конкурсы грантов на совместные исследования. Международные доноры оказывают значительную поддержку за счет грантов, предоставляемых на конкурсной основе, и косвенной финансовой поддержки в форме наставничества, профессиональной подготовки и возможностей для создания сетей взаимодействия. С 2020 года в Армении и Грузии доступны многочисленные программы инновационных грантов, в Украине и Беларуси несколько фондов поддерживают инновации, а в Азербайджане в рамках нового Агентства по инновациям создается программа инновационных грантов. Тем не менее получение финансирования для дальнейшего роста оказалось сложной задачей для компаний во всех шести странах. Это было определено как главный стратегический приоритет в рамках инициативы ЕС EU4Business в 2019 году и в качестве настоятельной потребности инвестиционным саммитом ЕБРР в том же году (EU4Business, 2019). Поэтому крайне важно изучить существующие и потенциальные синергетические эффекты между программами грантов и создать механизмы последующей работы и регулярного мониторинга за инициативами, основанными на конкурсном отборе, для измерения влияния выделенных средств на рост и производительность бенефициаров.

Помимо программ грантов, в субрегионе существует лишь ограниченный круг инструментов финансирования, которые обеспечивают поддержку инвестиций в НИОКР и инновации. Механизмы гарантий по кредитам используются в Армении и Грузии, а льготные кредиты на цели предпринимательской деятельности предоставляются в Украине. Кроме того, с 2016 года Группа Европейского инвестиционного банка в сотрудничестве с Европейским инвестиционным фондом реализует программу InnovFin для оказания поддержки инновационной деятельности в регионе с помощью разнообразного набора инструментов финансирования. Тем не менее кредиты на НИОКР и освобождения инновационных товаров от налога на добавленную стоимость по большей части отсутствуют, а инвестиционная среда частного сектора все еще формируется – бизнес-ангелы и венчурные инвестиции являются относительно новыми инструментами для внутренних рынков всех шести стран ВЕЮК. В Беларуси внедрен совместно финансируемый государством инструмент инвестирования в акционерный капитал, в Армении и Азербайджане международные доноры и частные инвесторы поддержали внедрение аналогичных элементов. Несмотря на потребность в стартовом капитале, многие предприниматели во всех странах субрегиона не занимаются поиском средств, поскольку они не обладают опытом привлечения инвестиций и не осведомлены о потенциальных возможностях.

В последние годы в субрегионе наблюдалось улучшение условий для инновационной деятельности, сопровождавшееся расширением вспомогательной инфраструктуры для технологической инкубации. В целях удовлетворения потребностей рынка все шесть стран создали (со-) финансируемые государством бизнес-инкубаторы (зачастую при вузах) для оказания помощи предпринимателям в реализации их инновационных идей. Однако деятельность бизнес-инкубаторов не оказала ощутимого положительного воздействия на инновационное предпринимательство. Потребность в квалифицированном персонале, эпизодическое использование мониторинга и оценки при их чрезмерной ориентации на практические результаты и пробелы в портфелях услуг ограничивают как сферу охвата бизнес-инкубаторов, так и рыночный спрос на них. Эти повторяющиеся недостатки сдерживают воздействие на инновации, что включает в себя системную неспособность развивать и коммерциализировать результаты прикладных исследований.

Подкомпонент III: Отношения и взаимосвязи

Правительства могут поддерживать инновационные экосистемы, содействуя связям между предприятиями, а также между наукой и промышленностью, поскольку эти связи помогают ученым и бизнесменам коммерциализировать результаты научных исследований, создавать новые продукты и организационные процессы. Деловые сети играют ключевую роль в экономическом развитии стран с переходной экономикой, функционируя в качестве платформ для обмена знаниями, усиления наглядности деятельности и сотрудничества. Во всем субрегионе создание деловых сетей поддерживается главным образом торгово-промышленными палатами, бизнес-ассоциациями и союзами, а также в рамках проектов развития частного сектора. Несколько специализированных агентств по развитию МСП предлагают определенную форму услуг по подбору деловых партнеров для содействия ведению бизнеса и создания прочных связей внутри секторов (Армения, Азербайджан, Грузия), а учреждения, ответственные за стимулирование инвестиций, работают над улучшением делового поведения и деловой среды во всех шести странах, помогая иностранным инвесторам установить контакты с отечественными партнерами. Ряд учреждений организуют мероприятия, которые включают в себя бизнес-тренинги, форумы для деловых кругов и международные выставки. Хотя такие платформы способствуют развитию деловых сетей, их сфера охвата зачастую ограничивается специальными инициативами и проведением конференций, что оказывается недостаточным для налаживания тесного сотрудничества между компаниями. Для разработки более действенной политики, которая более точно отвечает потребностям рынка, определяющим политику органам и заинтересованным сторонам из состава реального сектора следует вести более систематический диалог в субрегионе. Среди усилий по созданию такого диалога следует упомянуть отраслевые советы Армении и платформу Industry4Ukraine, созданную совместными усилиями Ассоциации предприятий промышленной автоматизации Украины и Советом предпринимателей при Кабинете Министров.

Во всех шести странах развиваются кластеры, что повышает конкурентоспособность, привлекает иностранные инвестиции и обеспечивает рост экспорта в перспективных секторах экономики. К этим секторам относятся ИКТ (Азербайджан, Грузия, Беларусь, Украина), креативные отрасли (Армения, Грузия, Республика Молдова), сельское хозяйство (Азербайджан, Республика Молдова, Украина), машиностроение (Армения, Беларусь) и автомобильная промышленность (Республика Молдова). Несмотря на рост кластеров под влиянием рыночных сил, в рамках инновационной политики в субрегионе зачастую отсутствуют развитые стратегические основы для кластеров, механизмы сбора данных по региональным инициативам создания кластеров.

Поддержка стимулирования кластеров и деловых сетей в субрегионе в основном обеспечивается в рамках специальных проектов, финансируемых донорами (ЕС, Германское общество международного сотрудничества, Агентство Соединенных Штатов Америки по международному развитию). Созданные в последнее время государственно-частные партнерства при участии государства и частных компаний оказывают значительное воздействие на инновационное развитие, например проект «Инженерный город» в Армении (2018 год) и Хаб цифровой торговли в Азербайджане (2019 год).

Развитие эффективной инновационной экосистемы требует наличия отлаженной и доступной вспомогательной инфраструктуры. Помимо технологических инкубаторов, все шесть стран ВЕЮК создали различные элементы инфраструктуры, включая научно-технологические парки, инновационные пространства, бизнес-ускорители и центры трансфера технологий, различающиеся по своим масштабам, структуре и деятельности. Передовая практика в субрегионе включает государственные инициативы, финансируемые международными организациями, такие как Технопарк Грузии (создан в 2016 году) и технологический центр в Гюмри, в Армении (основан в 2013 году). К ней также относятся государственные инициативы, основанные на модели государственно-частного партнерства, такие как Азербайджанский Центр инкубации и акселерации Inppoland (создан в 2016 году), а также международные партнерства, такие как Китайско-Белорусский индустриальный парк «Великий камень» (создан в 2012 году). Эти структуры не только предоставляют технологические объекты и коворкинг-пространство для инновационных компаний, но и предлагают широкий диапазон услуг, обучения и программ развития проектов. Парки высоких

технологий с акцентом на сектор ИТ созданы в Армении (Технологический центр в Ванадзоре), Беларуси (Парк высоких технологий) и Республике Молдова (Moldova IT Park). Они предлагают щедрые фискальные стимулы для компаний-резидентов. Инженерные лаборатории предоставляют платформы для промышленного прототипирования и разработки продуктов в Армении (ANEL) и Грузии (FabLabs и iLabs). Несмотря на разнообразие инфраструктуры, поддерживающей инновации в субрегионе, по результатам анализа, проведенного в рамках субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики», отмечено несколько повторяющихся недостатков: финансируемые государством структуры поддержки инноваций часто ограничиваются сдачей в аренду помещений и базовых объектов без оказания дополнительных услуг, ориентированных на развитие компаний-резидентов; при этом многие элементы инфраструктуры не функционируют из-за отсутствия финансирования, нехватки квалифицированного персонала или недостаточного количества инновационных проектов; региональные центры зачастую используют свой потенциал не в полной мере.

Связи между промышленностью и наукой в субрегионе все еще находятся на начальной стадии развития, при этом существуют разрозненные инструменты политики для стимулирования сотрудничества, совместной работы и мобильности между бизнесом и научными кругами. Деятельность государственных научно-исследовательских институтов часто оторвана от потребностей рынка, а исследователи неактивно выходят на местные рынки труда. Отраслевые исследовательские сети в субрегионе развиты недостаточно хорошо, получают поддержку главным образом в рамках специальных совместных проектов университетов (Азербайджан). Кроме того, несколько государственных ведомств, отвечающих за поддержку НИОКР и инноваций в субрегионе, являются членами Европейской сети предпринимательства и используют опыт международных сетей для поддержки своих внутренних рынков, в том числе Национальное агентство по исследованиям и разработкам Республики Молдова, Агентство инноваций и технологий Грузии и Республиканский центр трансфера технологий в Беларуси. Для стимулирования научно-исследовательской деятельности, ориентированной на потребности рынка, некоторые государственные университеты (в Азербайджане, Беларуси, Республике Молдова) применяют механизмы оценки исследователей, но ни одна из стран пока не внедряет общенациональные инструменты. Инструменты повышения мобильности между научными кругами и бизнесом включают двойное общее профессиональное образование, целевое трудоустройство и стажировку на предприятиях для персонала вузов. В условиях растущего спроса на бизнес-образование некоторые страны (Армения, Азербайджан) недавно создали совместные промышленно-научные центры НИОКР и инноваций в форме государственно-частных партнерств.

Страны ВЕЮК применяют несколько инструментов политики для стимулирования совместной работы предприятий и государственных научно-исследовательских учреждений. В рамках Государственной программы Республики Молдова в области инноваций и трансфера технологий на конкурсной основе выделяются гранты на совместные НИОКР для коммерциализации результатов инновационных научных исследований. Аналогичные гранты предоставляются в рамках армянской программы «Предпринимательство в области науки и технологий», финансируемой Всемирным банком и Белорусским инновационным фондом. В Украине Национальная академия наук организует совместные научно-технические конкурсы, присуждая гранты учреждениям при условии привлечения внешнего софинансирования. Не основанная на конкурсном отборе поддержка совместной работы в виде инновационных ваучеров была впервые введена в субрегионе в 2014 году в рамках проекта ЕС «Наука и инновации в энергетике» (Ener2i), реализованного в Армении, Беларуси, Грузии и Республике Молдова. Проект был направлен на содействие разработке инновационных решений в области ресурсоэффективности и сектора возобновляемых источников энергии. Несмотря на данные исследований, указывающие на положительное воздействие таких программ на формирующуюся динамику инновационной деятельности (Matulova, 2015; Spiesberger and Schoenbeck, 2019), инновационные ваучеры предлагаются только в Беларуси (при отсутствии успешных кандидатов на сегодняшний день) и Украине (исключительно для разработки климатических технологий). В 2021 году в Грузии планируется внедрить стратегические основы для программы инновационных ваучеров.

Использование сетей диаспоры является неотъемлемой частью инновационного развития во всем субрегионе и несет потенциальные выгоды, связанные с трансграничным освоением знаний, инвестициями в перспективные сектора экономики и вторичными эффектами НИОКР. Упорядочение процесса временной трудовой миграции и внедрение действующих механизмов регулирования (Gevorkyan and Gevorkyan, 2012) особенно важны для стран с сокращающейся численностью населения и крупными диаспорами, таких как Армения, а также Грузия, Республика Молдова и Украина. Большая часть поддержки со стороны диаспоры была успешной при отсутствии какой-либо специальной инфраструктуры взаимодействия. Тем не менее одной из основных областей, вызывающих озабоченность во всем субрегионе, является отсутствие национальных стратегий привлечения ученых из состава диаспоры и предпринимателей, проживающих за рубежом (Gevorkyan, 2020). Функционирующие механизмы регулирования, такие как механизм регулирования диаспоры и миграционный банк развития, действующие в рамках режима временной трудовой миграции под управлением государства, могли бы смягчить непродуктивное и ненадлежащее распределение трудовых ресурсов, обусловленное такими миграционными тенденциями (Gevorkyan and Gevorkyan, 2012). Существует множество других механизмов поддержки: глобальные мероприятия по созданию сетей взаимодействия, зарубежные организации диаспоры, культурные центры и координационные советы (Армения, Азербайджан, Украина), базы данных диаспоры (Армения, Беларусь), совместные научно-исследовательские проекты и программы грантов (Грузия, Республика Молдова). В нескольких странах субрегиона созданы государственные органы, занимающиеся укреплением связей с диаспорой, в том числе в Армении (Аппарат главного уполномоченного по делам диаспоры), Азербайджане (Государственный комитет по работе с диаспорой), Беларуси (Консультативный совет по делам белорусов зарубежья) и Республике Молдова (Бюро по связям с диаспорой).

Наконец, крайне важно упорядоченно придерживаться принципов гендерного равенства в процессе выработки политики, с тем чтобы обеспечить устойчивое будущее для всех. Растущее участие женщин в сфере предпринимательства, науки и технологий, а также их высокие достижения в области образования указывают на решающую роль гендерного равенства в достижении роста на основе инноваций и развитии экономики, основанной на знаниях. Хотя законодательство во всех шести странах устанавливает этот принцип, всем им придется пройти долгий путь прежде, чем будут устранены существенные различия в долгосрочных результатах, и экономическая активность женщин сблизится с данным показателем для мужчин. В дополнение к другим периодически возникающим проблемам, таким как социальные ожидания в отношении гендерных ролей, дискриминация при найме на работу, гендерный разрыв в оплате труда, а также доступность и ценовая приемлемость услуг по уходу за детьми (глава I), отмечается низкая доля женщин в инновационном предпринимательстве. Для устранения этих недостатков меры политики были приняты во всех шести странах при поддержке государства, международных доноров и местных некоммерческих организаций. Во всем субрегионе существует множество инициатив в области женского предпринимательства: например, в 2018 году Армения при поддержке ЕС создала 10 клубов женщин-предпринимателей, а в 2017 году в Республике Молдова была запущена европейская учебная сеть (PLATO) для женщин-предпринимателей.

Подкомпонент IV: Распространение знаний

Широкий доступ к информации и ее использование требуют надежных вспомогательных услуг, направленных на планирование и осуществление инновационной деятельности, а также укрепления как профессиональных навыков, так и навыков межличностного общения в отечественных компаниях. Хотя во всех шести странах ВЕЮК оказывается определенная информационная поддержка, во всем субрегионе отмечается дефицит инструментов модернизации технологий при нехватке брокерских услуг и ограниченности помощи в области промышленных технологий. Тем не менее механизмы косвенной поддержки способствуют развитию распространения знаний, включая семинары, форумы, международные брокерские

услуги и мероприятия по поиску деловых партнеров (Азербайджан, Беларусь), предоставление финансовых и технических инструментов в рамках масштабных проектов (Грузия, Республика Молдова) и научную поддержку, предлагаемую в центрах трансфера технологий (Беларусь). Вместе с тем для действенного распространения знаний на всей территории субрегиона требуется интеграция соответствующих услуг исследования рыночной конъюнктуры и технической помощи на всех этапах процесса развития предприятия.

Реализованы определенные меры политики по развитию национальных систем трансфера технологий на основе программ грантов (Грузия) и развития инфраструктуры (Беларусь, Украина). Тем не менее во всем субрегионе трансфер технологий является относительно новым направлением, а имеющаяся инфраструктура не используется в полной мере. Выявленные недостатки также соответствуют основным выводам готовящегося к публикации исследования Объединенного исследовательского центра Европейской комиссии по трансферу технологий (вставка V.1).

Компании субрегиона часто ссылаются на отсутствие рыночного спроса на инновационные продукты и услуги в качестве одной из основных причин, по которой они не вкладывают больше средств в НИОКР и не участвуют более активно в инновационной деятельности. Правительства стран могут действительно использовать государственные закупки в качестве инструмента для стимулирования спроса на инновации на национальном и субнациональном уровнях (вставка V.2) при одновременном достижении стратегических целей в области устойчивого развития (таких как социальные цели и «зеленый» рост). Расходы бюджетов на государственные закупки в субрегионе часто превышают 10 процентов ВВП. Правительства стран могут использовать этот обширный потенциал для создания предсказуемого и устойчивого спроса на инновационные решения и тем самым стимулировать предприятия к поиску путей удовлетворения этого спроса. Закупки, содействующие развитию инновационной деятельности, требуют перехода от тендеров с использованием технических спецификаций, когда доходы привязаны к этапам, к тендерам, в рамках которых заявки и потоки доходов привязаны к воздействию, что позволяет участникам торгов экспериментировать с различными идеями. В 2019 году в Азербайджане были предприняты усилия по внедрению таких инструментов с разработкой системы государственных закупок инновационных товаров, производимых в Парке высоких технологий при Национальной академии наук Азербайджана. В Украине в дополнение к механизму закупок инновационных решений, разработанных в рамках проектов, которые становятся победителями конкурсов грантов Фонда поддержки изобретений, введена политика «зеленых» государственных закупок.

Вставка V.1

Исследование трансфера технологий в соседних с ЕС странах

Центр компетенций по трансферу технологий Объединенного исследовательского центра Европейской комиссии провел диагностическое и сопоставительное исследование состояния трансфера технологий в странах восточного и южного соседства ЕС, включая Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Республику Молдова и Украину, а также Алжир, Египет, Иорданию, Ливан, Марокко и Тунис. Задача этого исследования заключалась в оценке ключевых проблем и потенциальных факторов успеха, лежащих в основе действенной системы передачи знаний и трансфера технологий, с конечной целью собрать информацию для выработки политики.

Предварительные выводы исследования свидетельствуют о том, что эти системы имеют слабые места, включая низкие уровни финансирования НИОКР, молодую и недостаточно обеспеченную ресурсами инфраструктуру трансфера технологий, недостаточные финансовые инструменты и стимулы, политику и законодательство в области интеллектуальной собственности, которые не поощряют надлежащим образом трансфер технологий, низкий уровень академического предпринимательства и слабые связи между научными кругами и промышленностью. Ожидается, что окончательные доклады по странам и сопоставительный анализ будут опубликованы в конце 2020 года.

Существует естественный синергизм между исследованием Объединенного исследовательского центра и обзором «Перспективы инновационной политики». Основное внимание в рамках этих двух проектов уделяется анализу качества инновационных экосистем и выявлению их сильных и слабых сторон с целью совершенствования политики и получения информации для разработки будущих программ. Кроме того, ЕС и ЕЭК ООН тесно сотрудничают и разделяют цель и миссию поддержки и укрепления экосистем трансфера технологий и инноваций в субрегионе ВЕЮК.

Источник: ЕК (ЕС, 2020).

Вставка V.2

Государственные закупки для поддержки инноваций

Государственные закупки для поддержки инноваций предполагают, что государство приобретает инновационные процессы и продукты или услуги и инвестирует в них, что способствует экспериментированию и увеличению общего спроса на инновации. Закупки, содействующие развитию инновационной деятельности, в частности, обусловлены инвестициями в НИОКР, стимулируют развитие новых, преобразующих и устойчивых коммерческих возможностей и практик, особенно для МСП, и могут помочь странам с переходной экономикой восстановиться после пандемии COVID-19 по принципу «лучше, чем было».

Существует несколько примеров передовой практики в области государственных закупок инноваций за пределами субрегиона BEIOK.^a Шведское агентство инноваций Vinnova, например, инициировало реализацию нескольких национальных проектов государственных закупок, таких как инновационные системы контроля движения в поддержку приложений, которые обеспечивают помощь участникам движения. Страна также участвует в инициативах ЕС, связанных с внедрением механизма докоммерческих закупок, таких как INNOBUILD и PROBIS, которые поддерживают устойчивое строительство. Помимо того, что Норвегия является членом INNOBUILD, она также участвует в общеевропейском проекте государственных закупок под названием ANCIPIES, который поддерживает технологические инновации в использовании искусственного интеллекта для сокращения выбросов углерода. Португалия является одной из пяти европейских стран-участниц проекта POSIDON в поддержку действенных и рациональных решений для борьбы с загрязнением почвы, а Венгрия, Польша, Испания и Великобритания реализовали проект в области государственных закупок CEPPI в поддержку инновационных решений для повышения энергоэффективности в городах.

Источник: ЕК (ЕС, 2014).

^a ЕС (European Commission), Innovation procurement initiatives around Europe, 20 November 2014. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>.

Стандарты и сертификаты гарантии качества повышают конкурентоспособность частного сектора и помогают МСП продвигаться вверх в глобальных производственно-сбытовых цепочках. Во всех странах субрегиона отсутствуют инструменты политики стандартизации, ориентированные на МСП, а лаборатории зачастую не располагают оборудованием, необходимым для проведения процедур испытаний, или не имеют специалистов, прошедших подготовку по оценке соответствия продукции и стандартизации. Содействие стандартизации осуществляется агентствами по развитию МСП, бизнес-ассоциациями и поставщиками технических и деловых услуг, которые помогают компаниям применять стандарты на практике, однако использование таких услуг является недостаточным, учитывая низкую осведомленность о стандартах ISO и общее нежелание компаний нести связанные с этим расходы. Тем не менее процедуры выдачи лицензий и разрешений были значительно упрощены в субрегионе за последнее десятилетие, а в рамках ряда твиннинг-проектов ЕС оказал помощь странам в приведении их систем оценки качества и законодательства о конкуренции в соответствие со стандартами ЕС (Азербайджан, Грузия, Республика Молдова, Украина). Кроме того, органам, определяющим политику, следует рассмотреть вопрос о том, что стандартизация может сдерживать инновации в тех случаях, когда строгие правовые рамки препятствуют доступу новых технологий на рынок.

Во всех странах субрегиона были предприняты меры политики по цифровизации, включая разработку единых открытых порталов электронного правительства и улучшение охвата широкополосной связью. Все шесть стран приняли государственные программы развития цифровой экономики с положениями о цифровых государственных услугах, расширении цифровой инфраструктуры и развитии цифровой рабочей силы. Помимо быстрого развития широкополосной связи полученные в результате улучшения включают государственное облачное пространство («Г-облако») и платформы электронной коммерции (Азербайджан), национальную сетевую инфраструктуру (Украина) и специализированную инфраструктуру для проведения обучения в области ИТ (Армения, Грузия). Тем не менее, несмотря на достижение более высоких возможностей подключенности по всему субрегиону, бизнес-процессы и продукты еще не полностью оцифрованы. Техническое и профессиональное образование в области ИКТ недостаточно развито и не может реагировать на растущий спрос на подготовленных специалистов, вызванный быстрым ростом в секторе ИКТ. Необходимы дополнительные инвестиции для обеспечения возможностей повсеместного, эффективного и приемлемого по цене подключения по всему субрегиону.

Подкомпонент V: Научные исследования и образование

Как отмечается в главе I, все страны ВЕЮК демонстрируют высокую степень приверженности политических структур и общества образованию, которое рассматривается как основной компонент устойчивого развития. Насущная проблема образования во всем субрегионе заключается в преодолении разрыва между практическими результатами национальных систем образования и потребностями рынка труда. Хотя имеется большое количество инструментов политики, направленных на оказание поддержки в подсекторе общего образования, включая национальные конкурсы в области НТИМ (Азербайджан, Республика Молдова, Украина), стипендии (Грузия, Украина) и проекты развития инфраструктуры (Армения, Беларусь), стимулы для увеличения числа выпускников в области НТИМ ограничены и в основном охвачены программами обмена для студентов бакалавриата. Небольшое число квалифицированных преподавателей в области НТИМ, отток молодых исследователей за рубеж, концентрация образования в области НТИМ в крупных городах и устаревшие учебные программы относятся к долгосрочным факторам, которые препятствуют решению проблемы нехватки квалифицированных кадров, которая рассматривается в главе II. Широкие реформы проводятся в системе высшего образования нескольких стран, наиболее видное место среди них занимают Армения, где в отдельных регионах были запущены экспериментальные программы оценки воздействия политики, а также Украина, где были внесены улучшения для модернизации образовательных программ с ярко выраженным акцентом на НТИМ. Среди других предпринятых в последнее время в различных странах субрегиона мер было внедрение подготовки преподавателей по дисциплинам НТИМ (Армения, Азербайджан, Республика Молдова) и профессионального образования (Азербайджан, Беларусь, Украина).

Субрегион ВЕЮК славится своим богатым наследием в области научных исследований и научным потенциалом. Однако на сегодняшний день круг исследователей сокращается, государственное финансирование научных исследований находится на низком уровне (от 0,2 до 0,6 процента ВВП) и является неэффективным с точки зрения коммерциализации результатов, создания спин-оффов и повышения производительности, а инвестиции частного сектора в НИОКР очень малы. Страны ВЕЮК ежегодно утверждают государственное финансирование научных исследований, за исключением Беларуси, где ассигнования определяются в рамках пятилетних программных циклов. Крупнейшими научно-исследовательскими институтами почти во всех шести странах являются их национальные академии наук, получающие наибольшую долю государственного финансирования научных исследований. Таким образом, для инновационного развития крайне важно, чтобы деятельность в государственных научно-исследовательских институтах была синхронизирована с остальной экономикой, реагировала на потребности промышленности и систематически генерировала результаты, которые могут быть коммерциализованы. Тем не менее, как отмечается в главе II, в странах ВЕЮК исследования часто проводятся изолированно. Кроме того, получение проектного финансирования может быть затруднено для государственных учреждений, а стимулы для участия в инновационных проектах в таких учреждениях ограничены. Несколько стран предлагают финансирование исследований на конкурсной основе для отдельных проектов в приоритетных областях. В Грузии, например, Национальный научный фонд им. Шота Руставели при поддержке ЕС ежегодно выделяет около 25 млн долларов США на финансирование научных исследований. Национальное агентство Республики Молдова по исследованиям и разработкам помогает коммерциализировать результаты научных исследований путем распределения бюджетных ассигнований на НИОКР на конкурсной основе. В Украине безвозмездное финансирование, предоставляемое за счет средств государственного бюджета на конкурсной основе в виде грантов для отдельных лиц, коллективов и учреждений, распределяется через Национальный фонд исследований. Однако, что касается частного сектора, временные меры поддержки не обеспечивают увеличение инвестиций в НИОКР, а академические исследователи неактивно сотрудничают с коммерческим сектором. К числу других недостатков НИОКР в субрегионе относятся в целом низкая доступность информации об инфраструктуре научных исследований и ограниченная доступность современного оборудования для НИОКР.

Страны ВЕЮК относительно хорошо интегрированы в международное исследовательское сообщество. Все они реализуют международные проекты и совместные научно-исследовательские

проекты с зарубежными партнерами, что способствует распространению технологий и расширяет трансграничное сотрудничество в области научных исследований. Коммерциализация исследований на ранних этапах в субрегионе также активно поддерживается Рамочной программой ЕС по науке и инновациям «Горизонт 2020». Исследователи из всех шести стран имеют право на финансирование по линии программы. Таким образом, страны ВЕЮК углубили свою интеграцию в Европейское исследовательское пространство, при этом некоторые страны разработали национальные дорожные карты по интеграции в него, в которых излагаются стратегические цели действенной национальной научно-исследовательской системы и оптимального межгосударственного сотрудничества (Республика Молдова, Украина).

Компонент II: Достижения и рекомендации

Страны ВЕЮК разработали ряд инструментов политики для поддержки инноваций, а также институциональные основы и стратегические документы для руководства их осуществлением. Для обеспечения положительного воздействия на инновационное и общее экономическое развитие меры поддержки должны дополнять друг друга в рамках скоординированной инновационной политики, которая поддерживает и стимулирует систематическое экспериментирование с новыми идеями, совместное творчество и комплексное распространение знаний. Правительства стран могут использовать политику, ориентированную на спрос, для активизации инновационной деятельности на внутренних рынках, обеспечивая при этом высокий уровень возможностей подключения и доступную инфраструктуру поддержки. Им необходимо укрепить и стимулировать инновации государственного сектора наряду с постоянным поощрением инновационной деятельности в частном секторе. И последнее, но не менее важное: увязка результатов в области образования и научно-исследовательской деятельности с потребностями рынка является неотъемлемой частью оптимального использования человеческого капитала и развития узкоспециализированной рабочей силы, способной коммерциализировать инновационные решения в благоприятной среде основанной на знаниях экономики.

Компонент II		Оценки и рекомендации по результатам субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики»	
Достижения			
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Во всех странах субрегиона ВЕЮК разработаны стратегические и институциональные основы поддержки организаций в укреплении их потенциала освоения знаний и технологий за счет использования специализированных агентств по развитию МСП, инициатив, основанных на международном опыте, и льготных фискальных режимов. ✓ Инновации продвигаются путем проведения конкурсов бизнес-планов и стартапов, финансируемых донорами проектов и инкубационных услуг, стимулирующих предпринимательство и способствующих росту стартап-движения по всему субрегиону. ✓ Инфраструктура поддержки инноваций значительно расширилась по всему субрегиону, были выдвинуты инициативы в поддержку создания связей между наукой и промышленностью. ✓ Все страны ВЕЮК имеют меры политики, направленные на поддержку распространения информации в целях усиления распространения знаний в рамках своих экономик. ✓ Усиление внимания к образованию в области НТИМ и расширение международного сотрудничества в области научных исследований способствуют развитию человеческого капитала и укрепляют интеграцию стран в международное исследовательское сообщество. 			
Направления совершенствования	Рекомендация		
<ul style="list-style-type: none"> • Освоение знаний не обеспечено достаточной поддержкой в рамках предоставления технических и деловых услуг, а также развития управленческих навыков. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Внедрение механизмов совместного финансирования технических и деловых услуг, а также инструментов обеспечения качества для частных поставщиков таких услуг. ✓ Расширение продвижения надлежащих организационно-управленческих практик в государственном и частном секторах. 		

Компонент II

Оценки и рекомендации по результатам субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики» (окончание)

Направления совершенствования	Рекомендация
<ul style="list-style-type: none"> Инструменты политики продвижения инноваций недостаточны для решения проблемы низкого уровня доступа к финансированию. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Внедрение набора инструментов прямого финансирования для инновационных МСП (льготные кредиты на НИОКР и субсидии, кредитные гарантии) и косвенного стимулирования (освобождение инновационных товаров и услуг от налога на добавленную стоимость).
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Расширение масштабов доступного венчурного финансирования для устранения разрыва между стартовым финансированием инновационных стартапов и финансированием их развития на начальных этапах.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Проведение комплексной оценки рамочных основ налоговой политики для выявления потенциальных выгод от внедрения более целенаправленных фискальных стимулов для инновационной деятельности.
<ul style="list-style-type: none"> Связи между промышленностью и научными кругами и деловые сети в субрегионе развиты недостаточно, а в инфраструктуре поддержки инноваций отсутствуют дополнительные услуги и регулярный мониторинг. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Расширение стимулов для мобильности между научными кругами и бизнесом.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Поддержка и укрепление связей между высшими учебными заведениями и стартапами путем дальнейшего развития существующих механизмов трансфера технологий.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Создание базы данных о сотрудничестве между промышленностью и наукой в целях определения приоритетных мер поддержки для устранения пробелов.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Разработка всеобъемлющей основы для мониторинга и оценки инновационной инфраструктуры, оценка потребностей рынка и интеграция дополнительных услуг в портфель соответствующих структур.
<ul style="list-style-type: none"> Огромный потенциал государственных закупок как рычага инновационного развития еще не в полной мере освоен, а существующие инструменты политики в области технической помощи являются недостаточными. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Стимулирование спроса на инновационные решения путем запуска экспериментальных и направленных на содействие инновационным механизмов государственных закупок в перспективных секторах либо отдельно, либо в рамках существующих программ поддержки.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Расширение мер политики, направленных на поддержку оказания помощи в области промышленных технологий в целях стимулирования технологической модернизации производственных процессов.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Расширение текущего реформирования системы высшего образования в целях модернизации образовательных программ университетов и предложения узкоспециализированных квалификаций, отвечающих спросу на рынке труда.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Создание сообщества специалистов в сфере НТИМ за счет привлечения преподавателей и отдельных лиц, работающих в системе формального образования или вне ее, для популяризации образования в области НТИМ и усиления доступности технических специальностей.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Расширение стимулов для коммерциализации результатов научных исследований и деятельности в сфере НИОКР в государственном секторе.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Проведение комплексной оценки воздействия научно-исследовательских инициатив и программ грантов для выявления потенциальных недостатков и движущих сил инновационного развития.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Содействие развитию государственных механизмов для диаспор в целях предотвращения ненадлежащего распределения рабочей силы, возникающего в результате миграционных тенденций.

Источник: ЕЭК ООН.

Примечание

¹ Набор данных BEEPS V последний раз обновлялся 23 августа 2017 года (EBRD, 2020).

Литература

ЕК (Европейская комиссия) и ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) (2020). STIP Compass (база данных). <https://stip.oecd.org>.

ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) и другие (2020). *Индекс экономической политики в сфере МСП: страны Восточного партнерства в 2020 году: Оценка реализации европейского акта о малом бизнесе*. Париж и Брюссель: Издательство ОЭСР и Европейский союз.

ЮНКТАД (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию) (2019). *Доклад о мировых инвестициях 2019*. Особые экономические зоны. Женева.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (2019). *Introducing the EBRD Knowledge Economy Index*. London.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (2020). *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS V) – The Business Environment in the Transition Region*. <https://www.beeeps-ebrd.com/reports/beeeps-v>.

ЕС (European Commission) (2014). Consultation document on Guidance on Public Procurement of Innovation. Directive 2014/24/EU. Brussels.

ЕС (European Commission) (2020). Technology transfer study of EU neighbourhood countries. Joint Research Centre. https://ec.europa.eu/knowledge4policy/projects-activities/technology-transfer-study-eu-neighbourhood-countries_en.

EU4Business (2019). *EU4Business – Investing in SMEs in the Eastern Partnership: Annual Report 2019*. Brussels: European Union.

Flanagan, Kieron, Elvira Uyarra and Manuel Laranja (2011). Reconceptualising the “policy mix” for innovation. *Research Policy*, vol. 40, No. 5, pp. 702–713.

Gevorkyan, Aleksandr V., and Arkady Gevorkyan (2012). Factoring turbulence out: Diaspora regulatory mechanism and migration development bank. *International Migration*, vol. 5, No. 1, pp. 96–112.

Gevorkyan, Aleksandr V. (2020). *Diaspora and Small Country Economic Development*. New York.

Johansson, Börje, Charlie Karlsson and Mikaela Backman (2007). Innovation policy instruments. Working Paper Series in Economics and Institutions of Innovation, No. 105. CESIS (Centre of Excellence for Science and Innovation Studies). Stockholm.

Kleibrink, Alexander, Philippe Larédo and Stefan Philipp (2017). Promoting innovation in transition countries. JRC (Joint Research Center) Science for Policy Report. Luxembourg: European Union.

Matulova, Pavla (2015). Innovation vouchers as a segment of regional innovation strategy. *Procedia Economics and Finance*, vol. 26, pp. 842–848.

Spiesberger, Manfred, and Julian Schoenbeck (2019). Innovation vouchers for the transition of energy and innovation systems. *Journal of Foresight and STI Governance*, vol. 13, No. 1, p. 70.

World Bank (2020). *Doing Business 2020*. Washington, D.C.: World Bank Group.

Глава VI

ПРОЦЕССЫ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ ПО СУБРЕГИОНУ

Важность действенных процессов инновационной политики

Процессы выработки политики определяют качество и действенность законов, нормативных актов и вертикальных мер поддержки, которые, в свою очередь, затрагивают все сферы экономики, включая науку, технологии и инновации (НТИ), а также устойчивое развитие. Установление надлежащих процессов инновационной политики особенно важно во времена кризиса, такого как глобальная пандемия. Чтобы сохранить положительную динамику развития инновационной деятельности в мире, ориентированном на решение неотложных краткосрочных проблем, таких как удержание национальных экономик от краха и увеличение социальных расходов, правительства стран должны осмотрительно использовать ресурсы, особенно с учетом быстрого роста государственных расходов.

В настоящей главе рассматриваются причины несоответствий между ресурсами и практическими результатами инновационной деятельности в странах ВЕЮК. В ней изучаются процессы выработки инновационной политики, в частности вопрос о том, каким образом данные и сведения используются при принятии решений, разработке и реализации политики, а также при осуществлении процессов

в период после реализации мер политики.¹ Таким образом, в главе также анализируется, насколько эффективно государственные органы управляют этими процессами инновационной политики на основе практики надлежащего управления, связанной не только с инновациями как таковыми. Хотя процессы инновационной политики могут улучшить качество политики, они должны быть целенаправленными, и должна проводиться их оценка, с тем чтобы обеспечить создание дополнительной ценности, а не увеличение административной нагрузки в результате их применения.

**Рисунок VI.1 · Система оценки компонента III
«Процессы инновационной политики»**



Источник: ЕЭК ООН.

Система оценки

Система оценки фиксирует качество процессов на протяжении всего цикла с момента зарождения и подготовки мер политики до их разработки, осуществления и последующей работы (рисунок VI.1). При оценке последнего этапа рассматривается вопрос о том, в какой степени проводится оценка политики и формулируются выводы на основе прошлого опыта.

В отличие от основных компонентов I и II, по компоненту III не присваиваются балльные оценки, и в каждой стране проводится оценка одной конкретной меры политики. Изучение всех процессов инновационной политики выходит за рамки охвата настоящей оценки. Вместо этого по каждой стране формулируются важные выводы на основе одного конкретного примера мер политики. Странам ВЕЮК было предложено выбрать меры политики, реализация которых находилась на продвинутом этапе, и они, как правило, выбирали те меры политики, которые они считали успешными.

Таблица VI.1

Меры политики, выбранные в рамках компонента III

Страна	Мера политики
Армения	Закон «О государственном содействии в сфере информационных технологий»
Азербайджан	Программа грантов Государственного фонда развития информационных технологий
Беларусь	Государственные научно-технические программы
Грузия	Программа долевого финансирования для инновационных стартапов
Республика Молдова	Закон «О малых и средних предприятиях»
Украина	Стратегия развития сферы инновационной деятельности на период до 2030 года

Источник: ЕЭК ООН.

Анализ основан на первичных данных, полученных от заинтересованных сторон в области инновационной политики, которые были дополнены информацией из вышедших в последнее время международных публикаций, в частности публикаций ОЭСР и программы «Поддержка для совершенствования в области управления и менеджмента» (SIGMA) по принципам государственного управления.

Подкомпонент I: Подготовка политики

Успех мер инновационной политики связан с характером, стимулами и качеством процесса подготовки. Этот процесс начинается с анализа, чтобы выявить проблемы, причины, вызовы и возможности. Группа, разрабатывающая политику, должна собрать подтверждающие доказательства и представить их лицам, принимающим решения. Качество анализа имеет решающее значение для формирования качества политики: сфера охвата анализа определяет, какие проблемы выявляются и проверяются, что коренным образом влияет на цели политики. Для разработки политики ответственным за это лицам необходимы результаты достаточно глубокого форсайта, чтобы обеспечить решение за счет мер политики наиболее актуальных, а не только самых неотложных вопросов. Неотложный характер современных вызовов часто означает, что правительства стран не в состоянии тратить время на работу с вопросами будущего (Fuerth and Faber, 2012).

В процессе подготовки должны быть определены четкие показатели эффективности, которые направляют непрерывный мониторинг и корректировки. Инновации характеризуются высоким уровнем неопределенности, поэтому разумный процесс подготовки должен обеспечить средства для адаптации политики, будь то путем изменения происходящего или прекращения того, что не работает.

Инновационный форсайт представляет собой зарождающуюся практику в субрегионе ВЕЮК, которая не стала обязательной и не интегрирована на систематической основе в процессы анализа политики и принятия решений. В Азербайджане, например, минимальный форсайт впервые был использован для получения информации при составлении Стратегических дорожных карт по национальной экономике и основным секторам экономики, которые включали видение на период после 2025

года. В других странах ВЕЮК практика инновационного форсайта применяется, но, как правило, это делается эпизодически и в ограниченных масштабах, в увязке с конкретными усилиями по выработке политики, а результаты такой оценки не подлежат пересмотру на постоянной основе. Форсайт играет более значительную роль в Беларуси, где с конца 1990-х годов Государственный комитет по науке и технологиям совместно с Национальной академией наук регулярно разрабатывает национальные прогнозы тенденций в области НТИ. Государственные учреждения используют эти прогнозы при формулировке концепций политики. В 2019 году был разработан более полный прогноз научно-технического прогресса на период 2021–2025 годов и до 2040 года. Приоритетные направления научных исследований, научно-технической и инновационной деятельности на 2021–2025 годы были утверждены Президентом в мае 2020 года, а подготовленные на их основе государственные научно-технические программы тесно связаны с результатами этого процесса форсайта.

В целом отсутствие систематической и постоянной практики инновационного форсайта в странах ВЕЮК имеет три последствия: во-первых, инновационная политика редко основывается на согласованных реалистичных предположениях, из которых вытекают ключевые показатели эффективности (КПЭ). Во-вторых, редко можно согласованным образом осуществлять мониторинг и оценку воздействий. В-третьих, если сами прогнозы постоянно не обновляются, правительство рискует продолжать осуществление мер, которые не учитывают фактические потребности или возможности.

Все страны ВЕЮК создали правовые основы, определяющие требования к отраслевым министерствам, связанным с разработкой политики. Тем не менее, по результатам анализа, проведенного в рамках субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики», отмечено три повторяющиеся проблемы, связанные с этими основами:

1. Зачастую они не применяются централизованно или систематически, и поэтому их положения порой нарушаются. Например, в Республике Молдова в отраслевых министерствах широко распространена практика представления проектов предлагаемых мер политики для утверждения непосредственно членам Парламента, минуя этап контроля качества и обходя требования о выработке политики на основе фактических данных.
2. Когда они соблюдаются, исполнение не отличается глубиной и строгостью. В Грузии, например, в соответствии с Регламентом Правительства и Законом о нормативных актах учреждения должны предоставлять общую информацию о предлагаемой политике, разъяснять обоснование и цель, определять ожидаемые долгосрочные результаты и оценивать последствия для бюджета. Установившаяся практика, напротив, заключалась в том, чтобы представлять лишь пояснительные записки низкого качества с недостаточно подробным обоснованием, описанием воздействия и показателей эффективности. Исключением является всеобъемлющий анализ затрат и выгод и сбоев в работе рыночных механизмов, который был использован в качестве источника информации при подготовке проекта национальной инновационной экосистемы Грузии.
3. Положения этих основ зачастую являются неясными или противоречивыми. В Украине, например, два требования направлены на обеспечение качества разработки политики. Во-первых, согласно Регламенту Кабинета Министров по всем предлагаемым мерам политики должна проводиться оценка воздействия, анализ проблем, а также должно быть сформулировано четкое обоснование и цели. Во-вторых, Закон «О принципах государственной политики регулирования сферы хозяйственной деятельности» обязывает учреждения, занимающиеся разработкой политики, проводить оценку регулирующего воздействия (ОРВ) всех законов, затрагивающих частный сектор. Эти два требования не увязаны друг с другом с точки зрения их правовых основ или исполнения. В этой связи разрабатывающие политику учреждения, которые занимаются вопросами развития частного сектора, должны отдельно составлять ОРВ и пояснительные записки, которые в значительной степени дублируют друг друга. Это создает нагрузку на данные учреждения, не обеспечивая дополнительной ценности для лиц, принимающих решения.

Позитивным событием являются недавние усилия во всех странах ВЕЮК по созданию структур для ОРВ или проведению ОРВ на экспериментальной основе.² Эти усилия, многие из которых поддерживаются донорами, открывают потенциальную платформу для повышения качества предлагаемых мер политики и перехода к выработке политики, в большей степени основанной на фактических данных,

при условии, что они создают дополнительную ценность, а не увеличивают административную нагрузку и станут устойчивыми при ориентации на потребности стран в среднесрочной перспективе.

Подкомпонент II: Разработка политики

Процесс разработки политики должен включать консультации с заинтересованными сторонами, предусматривать достаточное количество времени и обеспечивать согласованность с другими мерами политики. Консультации заинтересованных сторон с другими государственными и неправительственными субъектами обеспечивают согласованность и поддержку всеми органами власти, актуальность с учетом потребностей рынка и частного сектора, а также приверженность заинтересованных сторон осуществлению политики. В идеале вопросы гендерного равенства следует учитывать в ходе консультаций и разработки политики. Правительства стран должны быть готовы к тому, что заинтересованные стороны будут отстаивать собственные интересы, что зачастую противоречит интересам инноваций, поэтому необходимо тщательно анализировать вклад заинтересованных сторон.

Для результативного участия заинтересованным сторонам необходимо достаточное количество времени. Поспешная разработка политики может вполне привести к неоптимальному результату анализа, отсутствию ясности в отношении целей, неправильным или нечетким действиям и низкому уровню доверия, поддержки и результативности, что вызовет недовольство со стороны внутренних и внешних заинтересованных сторон. Поэтому для проведения качественной и заслуживающей доверия политики важно выделить достаточно времени и институциональных ресурсов на ее разработку и принятие (SIGMA and OECD, 2018a).

Инновационная политика должна быть увязана с ключевыми концепциями и стратегиями социально-экономического развития и способствовать их осуществлению. Для достижения синергетических эффектов и недопущения противоречивых действий приоритеты и мероприятия политики должны согласовываться с другими соответствующими мерами политики.

Консультации между государственным и частным секторами в определенной степени присутствуют в процессе разработки политики, хотя и не всегда отличаются систематичностью и достаточной глубиной. Анализ показал, что изучение работы органов власти и участие гражданского общества, научных кругов и частного сектора в разработке политики носит более открытый и систематический характер и оказывает большее влияние в Армении, Грузии и Республике Молдова по сравнению с другими аналогичными странами региона. В Украине отсутствует основной закон, который единообразно гарантировал бы права граждан во взаимодействии с органами государственного управления. В Беларуси участие частного сектора, особенно МСП, ограничено. В Азербайджане уровень информации, доступной гражданскому обществу о деятельности и принятии решений, ограничен до тех пор, пока не завершается разработка и одобрение политики (Council of Europe, 2017). Повторяющейся проблемой во всех странах ВЕЮК является короткий период времени (редко более 10 дней), который отводится заинтересованным сторонам для представления замечаний по проектам стратегических документов, и отсутствие систематических усилий по обеспечению гендерного равенства в ходе консультаций.

Межведомственные консультации организованы на основе регламентов работы правительств. Тем не менее для государственных органов, участвующих в таких консультациях, в нормативной базе, как правило, не установлены требования выносить официальные заключения по проектам предложений. В Грузии этому процессу содействует программа электронного правительства, которая, похоже, работает хорошо и может стать примером надлежащей практики для аналогичных стран в субрегионе. На практике межведомственные консультации проводятся по крайней мере в некоторой степени в большинстве стран ВЕЮК: все конкретные инструменты политики, рассматриваемые в рамках данного компонента, были согласованы с ключевыми межведомственными стратегиями или дорожными картами. В Азербайджане, например, программа грантов согласуется с Национальной стратегией развития информационного общества. В стратегию была включена поддержка стартап-проектов в области ИКТ и высоких

технологий в целях формирования инновационной системы, способствующей созданию высокотехнологичных продуктов и услуг.

Консультации внутри министерств в ходе разработки политики пока не полностью регламентированы. Подразделения в рамках одного министерства обычно делятся друг с другом проектами стратегических документов только тогда, когда это считается необходимым. Таким образом, не все соответствующие подразделения министерств последовательно участвуют в консультациях и разработке политики. Отсутствие систематических консультаций внутри министерств может не позволить задействовать возможные синергетические эффекты, и эту проблему необходимо решать.

В министерствах, отвечающих за политику в сфере НТИ, действует несколько систематических программ обучения для государственных служащих по вопросам разработки политики. Тренинги проводятся эпизодически в рамках компетенции отраслевых министерств при отсутствии межведомственных механизмов гарантий качества или уверенности в устранении наиболее важных недостатков в структуре политики.

Подкомпонент III: Осуществление политики

Для обеспечения реализации политики на практике правительствам необходимо внедрять целый ряд процессов. Признавая риск непредвиденных событий или последствий, им необходимо разработать процессы для систематической оценки воздействия политики в ходе осуществления с использованием четких показателей эффективности и для внесения соответствующих изменений в нее. Быстро развивающаяся технологическая среда требует гибкости политики, обеспечиваемой оперативным, но взвешенным и обоснованным реагированием на возникающие вызовы и возможности.

Цели, показатели эффективности и подробные планы действий являются основой для регулярного анализа прогресса. Постоянный мониторинг и регулярный анализ прогресса выявляют административные, институциональные и технические проблемы и служат источниками информации при возможных пересмотрах политики и принятии дополнительных мер, включая корректировку мероприятий и перераспределение ресурсов.

Осуществление мер политики, рассмотренных в рамках данного компонента, примерно соответствует основополагающим целям, показателям эффективности и планам действий. Основные практические результаты были достигнуты и соответствовали установленным целевым показателям по ним. В Грузии, например, реализация программы долевого финансирования стартапов идет в соответствии с планом: один цикл финансирования проектов завершился в 2018 году, хотя показатель расходов был несколько ниже целевого, в настоящее время осуществляются еще два цикла. Количество и качество заявителей повышаются по мере того, как программа становится все более известной, а ее процессы апробируются и налаживаются. Агентство инноваций и технологий Грузии ожидает, что эта тенденция будет сохраняться.

Надлежащая калькуляция затрат и финансирование, политическая поддержка и согласованность мер политики являются ведущими причинами формирования такой тенденции. Странам субрегиона было предложено выбрать меру политики, которая находилась на самом продвинутом этапе и которая, по их мнению, являлась наиболее успешной для анализа в рамках данного компонента. Исключение составляет Стратегия развития сферы инновационной деятельности на период до 2030 года, которая на момент сбора данных не имела утвержденного плана действий несмотря на то, что она была принята в июле 2019 года.

За исключением Стратегии развития сферы инновационной деятельности Украины, все меры политики прошли через некий процесс обзора в ходе реализации, что привело к последующим корректировкам. Во всех случаях эти обзоры согласовывались с высокоуровневыми и всеобъемлющими изменениями в политике, однако данные и сведения редко использовались в качестве источника информации и стимулировали такие обзоры и изменения. В Азербайджане, например, в результате перехода от «Инноваций в области ИКТ» к «Инновациям везде» в 2018

году Правительство создало Агентство по инновациям, которое заменило Государственный фонд развития информационных технологий, с тем чтобы сосредоточить программы инновационных грантовых на инновационной деятельности в целом, а не только в секторе ИКТ.

Недостатком всех рассмотренных стратегий является почти полное отсутствие согласованной перспективы устойчивого развития. Например, Стратегия развития сферы инновационной деятельности Украины касается создания основ для устойчивого роста посредством инноваций, однако она не разъясняет связь между мерами политики и конкретными социальными или экологическими задачами. Всем рассмотренным шести странам ВЕЮК необходимо активизировать работу и укреплять механизмы для учета трех основополагающих компонентов устойчивого развития в рамках инновационной политики, сосредоточив внимание на системном воздействии и долгосрочных эффектах такой политики с точки зрения устойчивости и выявляя дублирование или противоречия с другими областями государственной политики.

Подкомпонент IV: Последующая работа

Одна из самых важных возможностей, необходимых правительствам стран, состоит в формулировке выводов на основе опыта экспериментов и прекращении или изменении того, что не работает. Оценка политики и учет прошлого опыта играют ключевую роль в получении информации, необходимой правительству для разработки, реформирования и реализации на практике будущих мер. Проведение оценок усиливает подотчетность и устанавливает законность использования государственных средств и ресурсов. Такая деятельность способствует учету прошлого опыта и повышает эффективность и действенность будущей политики. Оценки должны обеспечивать фактические данные о причинно-следственной связи, соотношении цены и качества, социальной отдаче и, что важно, потенциальных компромиссах и негативных последствиях, которые могли возникнуть непреднамеренно. Необходимость делать больше и лучше за меньшие деньги после пандемии COVID-19 определяет актуальность реформ в этой области в среднесрочной перспективе.

Хотя практика оценки политики улучшилась, эти улучшения часто обусловлены требованиями международных доноров в отношении отдельных проектов, а не инновационной политики в целом. Грузия является частичным исключением: Руководство по планированию, мониторингу и оценке политики, разработанное в сотрудничестве с ОЭСР и SIGMA, устанавливает новые, единообразные, основанные на надлежащей практике стандарты для оценки мер политики и их воздействия.

При более пристальном изучении процессов оценки, становится очевидным несколько проблемных вопросов, особенно в том, что касается необходимости учиться на неудачном опыте. Оценки проводились исполнительными органами с явным конфликтом интересов, были поверхностными и были сосредоточены на практических результатах (таких как количество выделенных грантов) без анализа долгосрочных результатов, воздействия и компромиссов. Существует несколько процессов для обеспечения систематического учета прошлого опыта при разработке политики. Правительствам стран ВЕЮК необходимо прилагать согласованные усилия для формирования культуры оценки политики путем повышения ее качества с помощью руководящих указаний, наращивания потенциала и механизмов последующего анализа и контроля. Всякий раз, когда проводится оценка, ее необходимо использовать, формулируя выводы на основе опыта и выявляя проблемы, чтобы использовать эту информацию при разработке будущей политики.

Компонент III: Достижения и рекомендации

Компонент III		Оценки и рекомендации по результатам субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики»	
Достижения			
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Правовые основы для подготовки политики в основном существуют. ✓ Консультации между государственным и частным секторами проводятся во всех странах ВЕЮК в ходе разработки инновационной политики, хотя и при разной степени открытости этого процесса. ✓ Правительства организуют межведомственные консультации на основе регламентов работы. ✓ Осуществление или обеспечение соблюдения большинства рассмотренных мер политики продвигается вперед и идет в соответствии с планом действий. 			
Направления совершенствования	Рекомендация		
<ul style="list-style-type: none"> • В рамках инновационной политики недостаточно учитываются три основополагающих компонента устойчивого развития. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Активизация работы и укрепление механизмов для учета трех основополагающих компонентов устойчивого развития в рамках инновационной политики. ✓ Интеграция практики инновационного форсайта в процессы политики соответствующих министерств для определения будущих тенденций и перспектив в научно-исследовательской деятельности и их учета в долгосрочном стратегическом направлении инновационного развития. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Основополагающий анализ, который определяет подготовку политики, ограничен и недостаточно опирается на фактические данные. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Анализ нормативно-правовой базы для подготовки политики, с тем чтобы обеспечить ее четкость, гибкость, соответствие целям и соблюдение и истребовать соблюдение ее положений. ✓ Опора на работу в области ОРВ в целях повышения качества подготовки политики и используемой для этой цели базы фактических данных и обеспечение создания дополнительной ценности и устойчивости мер политики, а не увеличения административной нагрузки в результате их применения. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Анализ работы правительства и участие в разработке инновационной политики большого числа заинтересованных сторон не обеспечивается систематически. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Создание и (или) усовершенствование подходов министерств к консультациям по вопросам разработки и осуществления политики между государственным и частным секторами. Рассмотрение вопроса о гендерном равенстве в ходе консультаций и при разработке политики. ✓ Укрепление процессов межведомственных консультаций, с тем чтобы все соответствующие государственные органы участвовали в процессе разработки политики и имели достаточно времени для представления своих замечаний. ✓ Определение реалистичных сроков и целевых показателей. Регулярный обзор политики с учетом этих сроков и целевых показателей и ее обновление в свете как непредвиденных событий, так и прогресса в достижении четких КПЭ. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Оценки политики и воздействия характеризуются низким качеством или вообще не осуществляются. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Формирование культуры оценки политики и повышение ее качества, например с помощью руководящих указаний, наращивания потенциала и механизмов последующего анализа и контроля. ✓ Внедрение более системной увязки практики мониторинга и оценки с разработкой политики, в том числе в государственных органах, ответственных за политику в сфере НТИ. 		

Источник: ЕЭК ООН.

Примечания

- ¹ В настоящей главе меры политики определяются как все системы законов, стратегий, мер регулирования и вертикальных мер поддержки, влияющих на сферу НТИ, которые обнародованы государственным субъектом или его представителями, а последующая работа определяется как оценка политики и учет прошлого опыта при разработке политики.
- ² Согласно ОЭСР (<https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>), «Анализ регулирующего воздействия (АРВ) [так в источнике] представляет собой системный подход к критической оценке положительных и отрицательных последствий предлагаемых и действующих нормативных положений и ненормативных альтернатив. В странах ОЭСР это включает в себя целый ряд методов. Это важный элемент подхода к выработке политики на основе фактических данных. Анализ, проведенный ОЭСР, показывает, что АРВ в рамках соответствующих систематических основ может подкрепить потенциал органов власти в обеспечении эффективности и действенности нормативных положений в меняющемся и сложном мире. В настоящее время почти все члены ОЭСР приняли ту или иную форму АРВ».

Литература

Council of Europe (2017). *Civil Society Dialogue in Azerbaijan – Civil Participation in Decision-Making Processes in Azerbaijan*. Legal Framework and Practice. Strasbourg.

EC (European Commission) (2017). *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*. Luxembourg.

Fuerth, Leon S., and Evan M. H. Faber (2012). *Anticipatory Governance Practical Upgrades: Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges*. National Defense University, Institute for National Strategic Studies. Washington, D.C.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2017). *Government at a Glance 2017*. Paris.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2019). *Strategic Foresight for Better Policies. Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures*. Paris. <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2020). *Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery. Note by the Secretariat in consultation with the Chairs and the Bureaus of the Regulatory Policy Committee and the Network of Economic Regulators*. Paris. [http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-\(COVID-19\)-web.pdf](http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-(COVID-19)-web.pdf).

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) and OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2018a). Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners. SIGMA Paper No. 57. Paris. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA\(2018\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA(2018)3&docLanguage=En).

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) and OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2018b). *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration – Ukraine*, pp. 23–58. Paris.

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) and OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2018c). *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration – Policy Development and Co-ordination: Georgia*. Paris.

United Nations Department of Social and Economic Affairs (2015). *Responsive and Accountable Public Governance*. World Public Sector Report. New York.

United Nations Department of Social and Economic Affairs (2018). *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*. World Public Sector Report. New York.

United Nations Department of Social and Economic Affairs (2019). *Sustainable Development Goal 16: Focus on public institutions*. World Public Sector Report. New York.

