



---

**УКРАИНА**



## Глава I

# ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ОБЗОР

---

## Общий обзор

Украина – это страна с уровнем дохода ниже среднего, расположенная в Восточной Европе и граничащая с Республикой Молдова, Румынией, Венгрией, Словакией, Беларусью и Российской Федерацией. В последние годы страна пережила значительные шоки: революция Майдана, постоянные протесты, политические потрясения и территориальные споры. Украину с ее плодородными почвами и большими пахотными угодьями называют «Житницей Европы». Страна является одним из крупнейших на континенте производителей сельскохозяйственных товаров, таких как пшеница, подсолнечное масло и семена подсолнечника (вставка I.1). В последнее время падение цен на сталь, одну из крупнейших позиций экспорта страны, и снижение уровня инвестиций в целом, включая как иностранные, так и отечественные инвестиции, привели к сокращению промышленного производства, в том числе в обрабатывающей промышленности. Благодаря наличию хорошо образованных трудовых ресурсов, давним традициям в научно-технической сфере, природным богатствам, доступу на рынки, большой и преуспевающей диаспоре, а также зарождающемуся, но успешному сектору ИКТ Украина обладает большим потенциалом для инноваций. В то же время, несмотря на значительную положительную динамику реформ в последние годы, политическая и экономическая нестабильность, коррупция и низкое качество институтов и общего управления по-прежнему сдерживают способность Украины создавать благоприятные условия для широкого экспериментирования с идеями и технологиями (или для инновационной деятельности) и продвигать такую деятельность, что необходимо для создания прочной, диверсифицированной и хорошо интегрированной основы для долгосрочного устойчивого развития экономики страны.

---

## Процесс реформ

Политическая обстановка в Украине была нестабильной с момента обретения страной независимости в результате распада Советского Союза в 1991 году. Украина была государством-рантье при Кучме в 1994 году, а после Оранжевой революции 2004 года была проведена постепенная, хотя и скачкообразная либерализация экономики. В процессе восстановления после экономического спада и резкого падения курса национальной валюты, которые последовали за восстанием на Майдане и возникновением территориальных споров, Украина столкнулась с многочисленными проблемами, включая внезапное и резкое падение стоимости гривны, а также последующий рост инфляции и снижение потребительских расходов. В дополнение к усилиям по стабилизации инфляции<sup>1</sup> Правительство провело ряд реформ в целях повышения прозрачности институциональной структуры, упрощения регулирования коммерческой деятельности и сдерживания коррупции. В отчете Всемирного банка «Ведение бизнеса» рейтинг Украины постоянно улучшался, страна поднялась со 152-го места среди 190 экономик в 2011 году до 64-го в 2019 году, но это самая низкая позиция в субрегионе ВЕЮК (World Bank, 2020a). Однако в других областях сохраняется необходимость проведения существенных структурных реформ, что, вероятно, препятствует, в частности, инновационной деятельности. К проблемным вопросам относятся большое число унаследованных неэффективных государственных предприятий, субсидирование которых составляло целых

## Вставка I.1

## «Житница Европы»

Имея 33 млн гектаров пахотных земель, Украина обладает большим потенциалом для стимулирования экономического роста за счет своего крупного сельскохозяйственного сектора. Страна лидирует в мире по производству подсолнечного масла и семян подсолнечника. В 2019 году экспорт сельскохозяйственной продукции Украины в ЕС отставал только от экспорта США и Бразилии. В 2020 году годовая экспорт пшеницы, ячменя и кукурузы вырос на 34 процента. Тем не менее производительность ограничена: в 2018 году добавленная стоимость составила лишь 440 долларов США с гектара по сравнению с 1 100 долларов США в Польше и 2 450 долларов США во Франции. Несмотря на продолжающиеся реформы, права собственности на землю нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Для того чтобы в полной мере использовать потенциал страны, необходимы инновации. Помимо повышения эффективности производственных процессов, данный сектор нуждается в более широком доступе к финансированию для мелких землевладельцев и совершенствовании законодательства с тем, чтобы сделать политику прозрачной и эффективной, препятствовать монополизации и улучшить мониторинг рынка земли.

Источник: Всемирный банк (World Bank, 2019c); Emerging Europe, Ukraine: The breadbasket of Europe, 13 January 2020; Продовольственная и сельскохозяйственная организация, Поддержка инвестиций: Возрождение украинской житницы, 14 мая 2018 года.

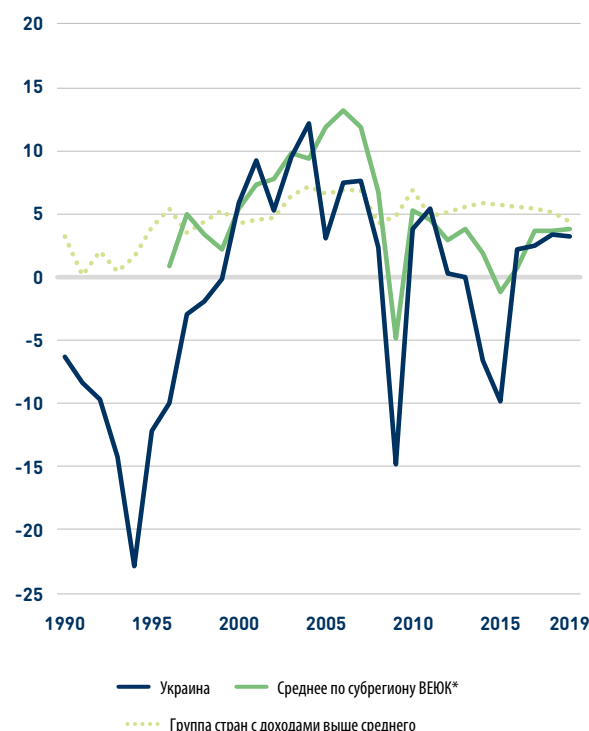
8,5 процента ВВП в 2014 году, включая как прямые, так и косвенные субсидии (IMF, 2016), а также низкий уровень рыночной конкуренции, низкий потенциал освоения частного сектора, недостаточная защита интеллектуального капитала и инвесторов и громоздкие, унаследованные с прошлых времен нормативные положения по товарным рынкам и рынку труда.

## Рост ВВП

Рост ВВП в Украине был крайне неустойчивым в течение последних 30 лет. После обретения независимости и сопутствовавшего этому существенного экономического спада Украина добилась более высоких, хотя и нестабильных темпов роста в годы, предшествовавшие мировому финансовому кризису 2008 года. Последующий восстановительный рост был прерван крымским кризисом, в результате которого темпы роста ВВП в 2015 году составили почти -10 процентов (Всемирный банк, 2020b). Однако с 2016 года рост вновь стал положительным, хотя и ниже среднего показателя по группе с уровнем дохода ниже среднего (рисунок I.1). ВВП на душу населения (в текущих долларах США) вырос с 2 125 долларов в 2015 году до 3 660 долларов в 2019 году, в то время как ВВП на душу населения, основанный на паритете покупательной способности в текущих международных долларах США, вырос с 10 164 долларов (в 2015 году) до 13 341 долларов (в 2019 году). В 2019 году рост ВВП достиг 3,2 процента благодаря росту потребления домашних хозяйств, увеличению реальной заработной платы, производства и экспорта в сельскохозяйственном секторе, а также значительным объемам международных денежных переводов.

Отсутствие прогресса в осуществлении реформ, нехватка инвестиций и структурные недостатки продолжают тормозить рост производительности. Кроме того, валовое накопление капитала в 2019 году составил 12,6 процента

Рисунок I.1 · Годовой рост ВВП, 1990–2019 годы (в процентах)



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

\*Отсутствуют значения для Беларуси, Армении и Азербайджана (1990), а также Республики Молдова (1990–1995).

ВВП, более чем на 15 процентов ниже среднего показателя по группе стран с уровнем дохода ниже среднего. Значимость международных денежных переводов возросла с 5,5 процента ВВП в 2014 году до 10,4 процента в 2019 году, что является четвертым по величине показателем в субрегионе, но немного выше среднего показателя по странам ВЕЮК (9,2 процента). Эта тенденция обеспечила повышение благосостояния украинских домохозяйств за счет стимулирования потребления, но эмиграция также привела к сокращению предложения трудовых ресурсов на внутреннем рынке (Pieńkowski, 2020).

Государственные расходы в последнее время выросли с 18,6 процента в 2016 году до 20,8 процента ВВП в 2018 году, но упали ниже 20 процентов в 2019 году. Увеличение социальных расходов потребует для смягчения негативных последствий ограничений, связанных с пандемией, таких как снижение потребления и цен на сырьевые товары, на экспорт которых опирается страна (World Bank, 2020c). Дефицит счета текущих операций в 2019 году составил –0,86 процента ВВП. По данным украинских банков доля необслуживаемых кредитов (НОК) составила 48,4 процента валовых кредитов в 2019 году,<sup>2</sup> причем 75 процентов НОК приходилось на государственные банки, такие как ПриватБанк (где доля НОК составила 45 процентов). Большинство НОК стало результатом роста кредитования до кризиса 2014 года, главным образом из-за низких стандартов оценки платежеспособности, недостаточной защиты прав кредиторов и кредитования связанных сторон, в то время как вызванная этим финансовая нестабильность была затем дополнительно усилена кризисом, поскольку несколько государственных банков не смогли обслуживать свои долги и не выполнили свои обязательства<sup>3</sup> (IMF, 2016; NBU, 2018). Несмотря на то, что Национальный банк Украины принял меры для снижения высокой доли НОК и повышения макроэкономической стабильности (EBRD, 2019), в системе сохраняется нерациональное распределение капитала в пользу государственных банков и государственных предприятий, что сдерживает банковский сектор, в то время как кумовство и антиконкурентная практика тормозят рост частного сектора (World Bank, 2018).

---

## Прямые иностранные инвестиции

Приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в Украину существенно сократился после финансового кризиса 2008 года и снизился еще более значительно в период с 2012 по 2014 годы. В 2016 году, после крымского кризиса, приток восстановился до 3,6 процента ВВП, но в 2019 году он снизился почти до 2 процентов ВВП, что было вторым по величине показателем доли ПИИ в субрегионе ВЕЮК (Всемирный банк, 2020b). Иностранные инвестиции в основном ориентированы на поиск рынков и ресурсов, учитывая сельскохозяйственные мощности страны, наличие энергетических ресурсов и ее географическое положение, причем основная часть притока ПИИ направлена в горнодобывающую промышленность, недвижимость, электроэнергетику и газовую отрасль, финансы и ИКТ (ЮНКТАД, 2020). Тем не менее ориентированные на повышение эффективности инвестиции в экспортно ориентированных отраслях с высокой добавленной стоимостью, таких как обрабатывающая промышленность, сдерживаются политической нестабильностью в стране, медленным процессом реформ и макроэкономической уязвимостью (World Bank, 2018).

---

## Разбивка по секторам

производительности и отсутствием конкурентоспособности из-за доминирования государственных предприятий, особенно в промышленном секторе, препятствует экономическому росту Украины. С 2008 года услуги составляли 50–55 процентов ВВП, а в период с 2015 по 2019 годы в этом секторе было занято около 60 процентов трудовых ресурсов. Дальнейшему росту добавленной стоимости в секторе услуг препятствуют ограничительные нормативные положения. В промышленности

(включая строительство, обрабатывающую и горнодобывающую промышленность) в последнее время наблюдался спад в связи со снижением цен на сталь<sup>4</sup> (в период с 2013 по 2019 годы на данный сектор приходилось 22–23 процента ВВП и более 24 процентов занятости в 2019 году) (Всемирный банк, 2020b), в то время как в обрабатывающей промышленности наблюдалось небольшое снижение с 12 процентов в 2016 году до 10,8 процента в 2019 году. В частности, акцент на более традиционные отрасли, такие как машиностроение, сталелитейное и химическое производство, а также отсутствие технологической модернизации (ОЕСД, 2015) препятствуют промышленной производительности экономики. В 2019 году на долю сельского хозяйства приходилось 9 процентов ВВП, и в нем занято 14,5 процента рабочей силы. Несмотря на большое количество пахотных земель и устойчивые традиции капиталоемкого и продуктивного сельского хозяйства, росту производительности в сельскохозяйственном секторе препятствует ряд факторов: ограничения и недостатки инвестиционного климата, особенно в области прав собственности, и отсутствие защиты мелких землевладельцев (World Bank, 2019a; 2019d).

---

## Демографические показатели

Низкие показатели фертильности в сочетании с эмиграцией, обусловленной внутренней нестабильностью и нехваткой возможностей достойного трудоустройства привели к медленному, но последовательному сокращению численности населения, в частности населения трудоспособного возраста. За последние два десятилетия численность населения сокращалась темпами от -0,2 до -1 процента в год. Эмиграция, хотя она и была ниже в 2019 году, чем в 2018 году, по-прежнему превышает уровень 2014 года<sup>5</sup> (Укрстат, 2020). Основные потоки мигрантов переориентировались с Российской Федерации на страны Европейского Союза (ЕС), такие как Польша (и, следовательно, они же стали основным источником международных денежных переводов) (Pieńkowski, 2020). В 2019 году уровень безработицы составил 8,9 процента (смоделированная оценка Международной организации труда (МОТ)) (Всемирный банк, 2020b). Несмотря на то, что в глобальном масштабе значительная доля трудовых ресурсов Украины образована, производительность труда низкая, главным образом из-за недостаточного высокого качества высшего образования, нехватки капиталовложений и отсутствия институциональных механизмов (EU and ILO, 2018).

---

## Внешнеэкономическая ситуация

После вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО) в 2008 году и подписания в 2014 году Соглашения об ассоциации с ЕС, включая создание углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли, Украина постепенно открыла свою экономику. Сумма экспорта и импорта (в процентах от ВВП) сократилась с 107,8 процента в 2015 году до 99 процентов в 2018 году (Всемирный банк, 2019b). В 2018 году на долю ЕС (28) приходилось приблизительно 42 процента общего объема экспорта товаров, другими крупными торговыми партнерами были Российская Федерация (7,7 процента), Китай (4,7 процента) и Турция (5 процентов) (ВТО, 2018).

Хотя большая доля экспорта Украины в 2018 году приходилась на сельскохозяйственную продукцию и металлы, уровень их сложности был скромным. Значение 0,14 для индекса концентрации экспорта товаров (где значения, близкие к нулю, предполагают более высокую диверсификацию) указывает на то, что экспортная корзина Украины является наиболее диверсифицированной в субрегионе ВЕЮК, за ней следуют Беларусь (0,18) и Республики Молдова (0,19) (UNCTADstat, 2020a). Тем не менее в 2018 году среди ведущих статей экспорта были растительные масла (8,06 процента), заготовки из железа (7,83 процента), кукуруза (6,87 процента), пшеница (6,06 процента) и железная руда (5,64 процента) (ОЭС, 2020). Среди прочих статей экспорта были в основном машины, химикаты, пищевые продукты и изделия из древесины. Аналогичным образом большинство выявленных сравнительных преимуществ (ВСП)<sup>6</sup> Украины связаны с такими товарными группами, как пищевые продукты и

живые животные, промышленные товары и сырье, в то время как наиболее значимые ВСП на уровне трехзначных кодов определены для пшеницы, кукурузы, ячменя, чугуна, слитков металла, топлива, алюминия и железной руды, а также растительных жиров и масел (UNCTADstat, 2020b). За счет повышения сложности товаров и диверсификации экспорта Украина может повысить свой экономический рост, сместив акцент в производственной структуре экономики на создание более сбалансированного портфеля внешней торговли (ЦМР, 2020).

Согласно индексу промышленной конкурентоспособности (ИПК) 2020 года Украина заняла 69-е место среди 152 стран мира и второе место в регионе после Беларуси (47-е место) (ЮНИДО, 2020), что свидетельствует о целесообразных уровнях промышленного производства. Эти показатели немного искажены в связи с размером экономики, и по Индексу глобальной конкурентоспособности 2019 года Украина заняла менее высокую позицию (85-е место среди 141 страны) и оказалась бы ниже, если бы не хорошие результаты по таким показателям, как размер рынка и навыки (WEF, 2019).

---

## Качество институциональных основ

Качество управления, включая верховенство права, борьбу с коррупцией и эффективность институтов, является центральным фактором, сдерживающим устойчивое развитие в Украине. В частности, что касается качества институциональных основ, оцениваемого как среднее значение показателей эффективности государственного управления (Kaufmann and Kraay, 2020), которые включают аспекты верховенства права, эффективности работы правительства, учета мнения населения и подотчетности государственных органов, а также борьбы с коррупцией, Украина набрала  $-0,5$ , что ниже среднего по региону ( $-0,3$ ). Это говорит о слабом управлении в стране (WEF, 2018).

---

## Устойчивое развитие

Хотя в 2019 году уровень бедности в Украине был несколько выше 1 процента в соответствии с национальным определением черты бедности (самый низкий в субрегионе ВЕЮК (Всемирный банк, 2020b; Укрстат, 2020)), примерно 23 процента населения живет ниже фактического прожиточного минимума (Укрстат, 2020). В экономике сохраняется проблема бедности, причем как в абсолютном, так и в относительном выражении: по-прежнему присутствуют существенные межрегиональные различия, такие как относительный уровень образования в сельских районах по сравнению с городскими.

Украина, как и другие страны Восточной Европы и Южного Кавказа (ВЕЮК), по-прежнему сталкивается с системными и институциональными проблемами гендерного равенства, которые усугубляются политическими и экономическими кризисами. Об этом не свидетельствует уровень образования женщин: в 2014 году охват высшим образованием был выше среди женщин (88,8 процента на валовой основе), чем среди мужчин (76,8 процента) (Всемирный банк, 2020b). Тем не менее, хотя показатели экономической активности как мужчин, так и женщин снижаются после кризиса 2014 года, в 2019 году уровень экономической активности мужчин был по-прежнему выше, чем в случае женщин (63 процента против 46,7 процента) (смоделированная оценка МОТ) (Всемирный банк, 2020b), причем, как и в других странах, женщины особенно недостаточно представлены среди инновационных предпринимателей.

В целях обеспечения устойчивого экономического роста украинскому Правительству следует сосредоточить внимание на повышении экологической устойчивости своей деятельности. По данным ГИИ 2019 года, Украина занимает довольно низкое место (115-е среди 129 экономик) по ВВП на единицу потребления энергии (Cornwell University, INSEAD and WIPO, 2019). В Основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020

года (Украина МЭПР, 2017) отмечается значительный вред, причиняемый в результате загрязнения окружающей среды (воздуха, воды и почвы) горнодобывающей, химической, топливной и энергетической отраслями, что сокращает продолжительность жизни в стране. Основными факторами загрязнения являются унаследованные ресурсо- и энергоемкие отрасли экономики, нерациональное и неэффективное использование ресурсов и отсутствие экологического регулирования. Повышение экологической устойчивости экономики для обеспечения дальнейшего экономического роста требует инвестирования в инновации.

## Обобщение результатов

В таблице ниже представлены главные достижения и задачи в области экономического развития Украины, сформулированные на основе выводов, содержащихся в настоящей главе.

### Достигнутый к настоящему времени прогресс

- Улучшение показателя легкости ведения бизнеса за последнее десятилетие.
- Стабильный экономический рост за счет экспорта сельскохозяйственной продукции, увеличения потребления домашних хозяйств и международных денежных переводов.
- Высокообразованная рабочая сила.
- Значительный потенциал для диверсификации и модернизации структуры производства, например в сельском хозяйстве, машиностроении и секторе профессиональных услуг.

### Предстоящие задачи

- Повышение эффективности институтов и решение проблем коррупции.
- Диверсификация структуры производства, особенно в сфере торгуемых секторов, для усиления устойчивости к воздействию внешних шоков, поддержания макроэкономической стабильности и повышения конкурентоспособности украинской продукции на зарубежных рынках.
- Модернизация процессов промышленного производства для стимулирования производительности труда.
- Привлечение ориентированных на повышение эффективности ПИИ в поддержку развития частного сектора и усиления рыночной конкуренции.
- Усиление защиты прав собственности и повышение эффективности инвестиционного климата в сельскохозяйственном секторе.
- Реформирование институционального управления государственными предприятиями за счет регулирования распределения капитала.
- Регулирование энергоемких отраслей, чтобы уменьшить их негативное воздействие на окружающую среду и повысить устойчивость.

Источник: ЕЭК ООН.

## Примечания

- <sup>1</sup> National Bank of Ukraine (2020), NBU's projections for 2020–2022: Inflation close to 5% and economic growth at 3.5%–4%, Inflation Report, 6 February, <https://bank.gov.ua/en/news/all/natsionalniy-bank-ochikuye-na-inflyatsiyu-blizko-5-ta-ekonomichne-zrostantnya-na-rivni-35-4-u-2020-2022-rr>.
- <sup>2</sup> National Bank of Ukraine (2020), Bank NPLs drop to three-year minimum below 50% in 2019, 10 February, <https://bank.gov.ua/en/news/all/u-2019-rotsi-chastka-nepratsyuyuchih-kreditiv-u-bankah-vpershe-za-ostanni-roki-znizilasya-nijche-50>.
- <sup>3</sup> National Bank of Ukraine (2020), The high non-performing loans (NPL) ratio remains a significant problem for the banking sector, <https://bank.gov.ua/en/stability/npl>.
- <sup>4</sup> World Bank, Ukraine: Recent economic developments, 2 August 2020, <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/overview>.
- <sup>5</sup> Эти значения не включают Крым, город Севастополь и часть территорий в Донецкой и Луганской областях (Укрстат, 2020).
- <sup>6</sup> База данных о выявленных сравнительных преимуществах (ВСП), созданная UNCTADstat, определяет структуру торговли между странами на основе их относительной производительности. В ней не учитываются национальные меры стимулирования торговли, такие как субсидии и (не-) тарифное регулирование.

## Литература

- Всемирный банк (2019b). WITS (Всемирное интегрированное торговое решение) (база данных). <https://wits.worldbank.org>.
- Всемирный банк (2020b). Показатели развития (база данных). <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- ВТО (Всемирная торговая организация) (2018). Статистика торговли (база данных). [https://www.wto.org/english/res\\_e/status\\_e/trade\\_profiles\\_list\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/status_e/trade_profiles_list_e.htm).
- ОЭС (Обсерватория экономической сложности) (2020). Справочная информация по Украине (база данных). <https://oec.world/en/profile/country/ukr>.
- Украина, МЭПР (Министерство экологии и природных ресурсов) (2017). Основные принципы (стратегия) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года. Киев.
- Укрстат (Государственная служба статистики Украины) (2020). Статистическая информация (база данных). [https://ukrstat.gov.ua/en/operativ/oper\\_new\\_e.html](https://ukrstat.gov.ua/en/operativ/oper_new_e.html).
- ЦМР (Центр международного развития) (2020). Atlas (база данных). <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/228/export-complexity>.
- ЮНИДО (Организация Объединенных Наций по промышленному развитию) (2020). Индекс промышленной конкурентоспособности (база данных). <https://stat.unido.org/cipr>.
- ЮНКТАД (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию) (2020). Доклад о мировых инвестициях 2020: Международное производство после пандемии. Женева.
- UNCTADstat (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию) (2020a). Товары: Индексы концентрации и диверсификации экспорта и импорта (база данных). <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>.
- UNCTADstat (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию) (2020b). ВСП (выявленные сравнительные преимущества) (база данных). <https://unctadstat.unctad.org/EN/RcaRadar.html>.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (2019). *Transition Report 2019–20 – Better Governance, Better Economies*. London.
- EU (European Union) and ILO (International Labour Organization) (2018). Undeclared work in Ukraine: nature, scope and measures to tackle it. Working paper. Brussels, Geneva.
- IMF (International Monetary Fund) (2016). *Ukraine: Technical Assistance Report – Management and Oversight of State Assets*. IMF Country Report No. 16/31. Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel, and Aart Kraay (2020). World Governance Indicators (database). <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.
- NBU (National Bank of Ukraine) (2018). *Financial Stability Report*. Kyiv.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2015). Sector Competitiveness Strategy for Ukraine – Phase III. Review of Agricultural Investment Policies of Ukraine. Project report. Paris.
- Pieńkowski, Jerzy (2020). The impact of labour migration on the Ukrainian economy. European Economy Discussion Paper 123. Luxembourg: European Commission.
- UN Ukraine, EU (European Union) and World Bank (2015). *Ukraine Recovery and Peacebuilding Assessment – Analysis of Crisis Impacts and Needs in Eastern Ukraine*. Volume I: Synthesis Report. Kyiv.
- WEF (World Economic Forum) (2019). *The Global Competitiveness Index 2019*. Geneva.
- World Bank (2017). Conflict in Ukraine – Socio-Economic Impacts of Internal Displacement and Veteran Return. Summary Report. Washington, D.C.
- World Bank (2018). Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine: Proposals for Market Regulation, Competition Policy, and Institutional Reform. Washington, D.C.
- World Bank (2019a). Tapping Ukraine's growth potential. Ukraine Special Focus Note. Washington, D.C., 23 May.
- World Bank (2019c). Land market for agricultural growth Ukraine Special Focus Note. Washington, D.C., November 19.
- World Bank (2020a). *Doing Business 2020, Economy Profile: Ukraine*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Bank (2020c). The World Bank in Ukraine, Economic overview. <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/overview#3>.

## Веб-сайт

Организация Объединенных Наций, Украина: <http://www.un.org.ua/en/resident-coordinator-system/gender-equality>



## Глава II

# ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## Инновационный климат

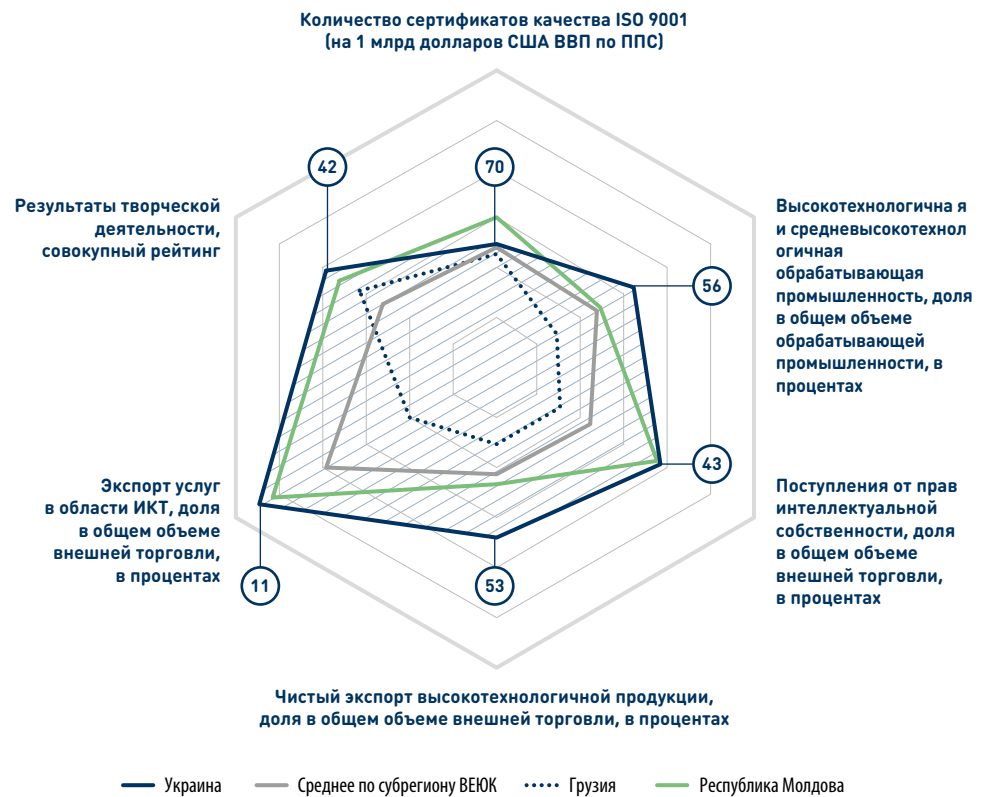
Несмотря на социально-экономические вызовы, которые замедляют прогресс, инновации в Украине неуклонно растут. Инновационная сила страны заключается прежде всего в ее человеческом капитале. Тем не менее нормативные и институциональные ограничения, обусловленные неустойчивостью политической и экономической ситуации в недавнем прошлом, препятствуют конкурентоспособности и эффективному преобразованию этих возможностей в более высокие показатели эффективности инновационной деятельности страны. Низкий уровень участия коммерческого сектора в научных исследованиях и опытно-конструкторских разработках (НИОКР), скромная доля высокотехнологичной продукции в экспорте и слабая способность коммерциализировать инновационные идеи – все это препятствует переходу к экономике, основанной на знаниях, мешая Украине эффективно и результативно извлекать выгоду из практических результатов инновационной деятельности в стране.

## Долгосрочные результаты инновационной деятельности

Согласно Глобальному инновационному индексу 2019 года (ГИИ) (Cornell University, INSEAD and WIPO, 2019), Украина заняла 47-е место среди 129 экономик по показателям эффективности инновационной деятельности. На протяжении последних шести лет Украина входила в группу стран, добившихся успехов в области инноваций, чьи результаты превосходили ожидания с учетом их уровня развития. На рисунке II.1 на следующей странице приведены показатели эффективности инновационной деятельности страны по отдельным практическим результатам согласно рейтингам ГИИ 2019 года.

Экономика демонстрирует относительно хорошие показатели практических результатов инновационной деятельности по сравнению со средним показателем по субрегиону ВЕЮК. Что касается результатов творческой деятельности и поступлений от прав интеллектуальной собственности, Украина входит в группу 50 ведущих экономик мира. По показателям результатов творческой деятельности Украина занимает самое высокое (42-е) место среди стран ВЕЮК, за ней следуют Армения (48-е место), Республика Молдова (49-е место) и Грузия (58-е место). Поступления от интеллектуальной собственности составляют 0,2 процента от общего объема внешней торговли по сравнению со средним показателем по субрегиону ВЕЮК 0,07 процента. Украина является прежде всего мировым лидером по экспорту услуг в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), который составляет 4,5 процента от общего объема внешней торговли – самый высокий показатель среди стран ВЕЮК. Доля высокотехнологичной и средневысокотехнологичной обрабатывающей промышленности в общем объеме обрабатывающей промышленности в Украине (приблизительно 20 процентов) невелика по сравнению с долей аналогичных стран. Экспорт высокотехнологичной продукции, на который в 2015 году приходилось 8,5 процента от общего

## Рисунок II.1 • Эффективность инновационной деятельности по отдельным показателям ГИИ, рейтинги 2019 года



Источник: Cornell University, INSEAD and WIPO (2019).

Примечание: Более низкие значения указывают на более высокую эффективность.

объема экспорта обрабатывающей промышленности, в 2018 году сократился до 5,4 процента такого экспорта (Всемирный банк, 2020). Хотя этот показатель ниже, чем в Армении (7 процентов), он все же превышал долю в Беларуси (4 процента), Грузии (3,3 процента), Азербайджане (4 процента) и Республике Молдова (2,5 процента). Кроме того, показатель количества сертификатов качества, выданных Международной организацией по стандартизации (ISO), (3,5 на 1 млрд долларов США ВВП по паритету покупательной способности (ППС)) указывает лишь на скромные результаты в области модернизации технологий, что крайне необходимо для продвижения украинских компаний вверх в рамках глобальных производственно-сбытовых цепочек. Однако, что касается видов интеллектуальной собственности, страна занимает первое место по количеству полезных моделей по происхождению (на 1 млрд долларов США ВВП по ППС), сохраняя при этом лидирующие позиции по ряду других видов, включая товарные знаки (6-е место), промышленные образцы (8-е место) и патенты (17-е место). Тем не менее коммерциализация инновационных идей находится на низком уровне, что отражает отсутствие спроса на инновации на украинском рынке – значительный пробел, который необходимо устранить.

В сотрудничестве с Государственной службой статистики Украины (Укрстат) Киевский национальный экономический университет (КНЭУ) предоставляет широкий спектр показателей инновационной деятельности компаний по регионам страны. Доля промышленных предприятий, внедряющих инновации, будь то в продуктовые инновации и (или) инновационные технологические процессы, в 2019 году составила 13,8 процента, в то время как доля инновационного производства в общем объеме реализованных товаров и услуг промышленных предприятий составила 1,3 процента (Укрстат, 2020).

Сильной стороной Украины является быстро растущий сектор ИКТ (World Bank, 2019), стоимость которого оценивалась в 4 млрд долларов США в 2019 году (World Bank, 2019). Он обладает потенциалом для значительного повышения производительности во всех секторах. Рейтинг страны в ГИИ 2019 года по показателям доступа к ИКТ (65-е место) и экспорта услуг, связанных с ИКТ (11-е место), отражает значительный потенциал в области ИКТ, который получил развитие в последние годы (Cornell University, INSEAD and WIPO, 2019). Тем не менее вклад ИКТ в создание бизнес-моделей остается довольно низким (109-е место среди 129 стран). Кроме того, хотя количество абонентов широкополосного доступа к сети Интернет (12,8 на 100 человек в 2018 году) растет, оно все еще значительно ниже, чем в других странах ВЕЮК, за исключением Армении (11,8 на 100 человек в 2018 году) (Всемирный банк, 2020). По данным Всемирного банка (World Bank, 2019), одним из основных факторов, препятствующих полноценному использованию потенциала сектора ИКТ, является отсутствие взаимосвязей с другими отраслями экономики.

## Инновационная деятельность: каналы, сильные и слабые стороны

С 2010 года предпринимательский сектор почти полностью состоит из микро- и малых предприятий, участие которых в инновациях растет, но остается ориентированным на внутренние потребности. В 2017 году микропредприятия составляли 82,2 процента, а на малые предприятия приходилось 13,2 процента всех предприятий. В том же году почти 70 процентов инноваций (включая как продукты, так и услуги) были разработаны для использования самими предприятиями, а не для рынка (КНЭУ, 2020). Хотя количество инновационных компаний увеличилось в 2018 году, они сосредоточены в Харьковской и Киевской областях, а вид инноваций оставался в основном технологическим – закупка машин, оборудования и программного обеспечения.

### Международная передача знаний

Несмотря на хорошие возможности Украины в отношении создания результатов инновационной деятельности, институциональная и политическая нестабильность по-прежнему сдерживает усилия по привлечению иностранных инвестиций и коммерциализации результатов такой деятельности. В период с 2012 по 2014 годы приток ГПИИ сократился с 4,6 процента до 0,6 процента ВВП, и, хотя приток ГПИИ в 2016 году восстановился до 3,7 процента, в 2018 году показатель вновь понизился до 1,9 процента, что является самой низкой долей в субрегионе (Всемирный банк, 2020). Тем не менее импорт высокотехнологичной продукции в Украину составил 8,8 процента ВВП, что является самым высоким показателем среди стран ВЕЮК, за которым следуют показатели Грузии (7,5 процента) и Республики Молдова (7,4 процента) (Cornell University, INSEAD and WIPO, 2019). В целом страна заняла 73-ю позицию среди 129 стран по подкомпоненту «Освоение знаний».

Согласно ИГК 2019 года, Украина набрала самые высокие баллы по подиндексам для измерения развития навыков (70-е место среди 100 стран) и инфраструктуры (70-е место среди 100 стран), а самые низкие – по подиндексу инновационных возможностей (40-е место среди 100 стран), причем последнее в основном связано со снижением инвестиций в НИОКР.

### Инвестиции в НИОКР

Общие расходы предприятий на инновации выросли в течение 2017–2019 годов, особенно в Днепропетровской и Запорожской областях (Укрстат, 2020). Различия между регионами подчеркивают необходимость оказания дополнительной поддержки частному сектору для его развития и участия в инновационной деятельности в целях повышения конкурентоспособности компаний и развития синергетических эффектов взаимодействия между ними.

Доля расходов на НИОКР в ВВП в 2018 году (0,47 процента) была выше среднего показателя по субрегиону (0,34 процента), а также показателей Грузии (0,3 процента) и Республики Молдова (0,25 процента), но ниже, чем в Беларуси (0,61 процента) (Всемирный банк, 2020). Большую озабоченность вызывает постепенное снижение доли НИОКР в ВВП до 2017 года при лишь незначительном ее увеличении в 2018 году.

Согласно ГИИ 2019 года, почти треть инвестиций в НИОКР поступает из-за рубежа. Украина заняла 15-е место (среди 129 стран) по валовым расходам на НИОКР из-за рубежа, которые составили 24,4 процента, что не только представляет собой самый высокий показатель в субрегионе ВЕЮК, но и примерно на 10 процентов выше, чем в Беларуси (14,1 процента) и Грузии (14,7 процента) (Cornell University, INSEAD and WIPO, 2019). Однако, что касается сотрудничества между университетами и промышленностью, Украина демонстрирует умеренные (64-е место) показатели по субрегиону, опережая Грузию (98-е место) и Армению (89-е место), но отставая от Азербайджана (32-е место) (Cornell University, INSEAD and WIPO, 2019).

Частные внутренние расходы на НИОКР были менее широко распространены, причем страна заняла 59-е место (Cornell University, INSEAD and WIPO, 2019). С использованием данных, собранных Укрстатом и предоставленных КНЭУ (2020), разбивка внутренних расходов на НИОКР (16 млрд гривен) показывает, что в 2018 году более половины (56,3 процента) приходилось на научно-технические (экспериментальные) разработки, в то время как 22,7 процента – на фундаментальные научные исследования, а 21 процент – на прикладные научные исследования. Расходы сосредоточены в Харькове, Днепропетровске, Запорожье (по 1–3 млрд гривен) и Киеве (7,5 млрд гривен), где расположены основные научно-исследовательские институты страны. В Украине работает около 988 исследователей на один миллион граждан.

Совместные международные публикации в 2013 году составили примерно 33 процента от общего объема публикаций в стране, из которых более 60 процентов были связаны с естественными науками, чуть более 20 процентов – с прикладными науками и почти 11 процентов – с медицинскими науками (Schuch et al., 2016).

## Развитие навыков

Качество образования является одной из основных сильных сторон экономики не только по сравнению суровнями по субрегиону, но и в глобальном масштабе. Согласно ГИИ 2019 года страна заняла 14-е место по охвату высшим образованием, при этом 83,4 процента соответствующего критериям населения получают высшее образование. Более впечатляющим является то, что страна занимает второе место по трудоустройству женщин с академическими степенями выше бакалавра (почти 30 процентов всех занятых). Это также отражено в рейтинге университетов Quacquarelli Symonds 2019 года, согласно которому Украина заняла 46-е место среди 129 стран, что указывает на сильную сторону по сравнению с другими странами в группе доходов, к которой относится Украина. Кроме того, в 2019 году страна продемонстрировала хорошие результаты по трем аспектам ИГК (набор навыков выпускников (54-е место среди 141 страны) и легкость поиска квалифицированных работников (53-е место), а также известность научно-исследовательских институтов (44-е место)), хотя по аспекту состояния развития кластеров результаты были не столь хорошими (96-е место) (WEF, 2019).

Кроме того, в 2019 году около 33 процентов работников было занято на наукоемких рабочих местах. Хотя данный показатель выше, чем в Беларуси (27 процентов), он отстает от доли в остальных странах субрегиона. Кроме того, количество исследователей в процентах от общей численности работников, занимающихся НИОКР, сократилось до 65 процентов в 2019 году по сравнению с почти 75 процентами в 2014 году (Укрстат, 2020).

---

## Обобщение результатов

В таблице ниже представлены главные достижения и задачи Украины в области НИОКР и инноваций, основанные на выводах, описанных в настоящей главе.

### Достигнутый к настоящему времени прогресс

- Относительно высокие показатели научно-технических достижений и результатов творческой деятельности.
- Значительный охват высшим образованием, способствующий формированию большого резерва талантливых специалистов в стране.
- Существенный рост сектора ИКТ в последние годы при высокой доле услуг в области ИКТ и высокотехнологичного экспорта в общем объеме внешней торговли.
- Удовлетворительные показатели доходов от интеллектуальной собственности из-за рубежа.

### Предстоящие задачи

- Увеличение доли высокотехнологичных и средневысокотехнологичных товаров в общем объеме производства.
- Увеличение государственных и частных инвестиций в НИОКР, укрепление связей между промышленностью и наукой и поощрение модернизации технологий.
- Нарастивание коммерциализации инновационных идей за счет стимулирования спроса на внутреннем рынке.

Источник: ЕЭК ООН.

---

## Литература

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

ВОИС (Всемирная организация интеллектуальной собственности) (2018). Справочная статистическая информация по Украине (база данных). [https://www.wipo.int/ipstats/ru/statistics/country\\_profile/profile.jsp?code=UA](https://www.wipo.int/ipstats/ru/statistics/country_profile/profile.jsp?code=UA).

Укрпатент (Украинский институт интеллектуальной собственности) (2018). Годовой отчет. Киев.

Укрстат (Государственная служба статистики Украины) (2018). Экономическая активность населения Украины, 2017 год. Киев.

Укрстат (Государственная служба статистики Украины) (2020). Статистическая информация по Украине (база данных). <https://ukrstat.org/ru>.

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

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (2019). Country assessment: Ukraine. Transition Report 2019–20. London.

Schuch, Klaus, and others (2016). *Peer Review of the Ukrainian Research and Innovation System*. Background Report. Horizon 2020 Policy Support Facility. Brussels: EC (European Commission).

World Bank (2019). *Path for Ukraine's Economic Growth: Technology Upgrading*. Washington, D.C.

WEF (World Economic Forum) (2017). *The Global Competitiveness Report 2017*. Geneva.

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

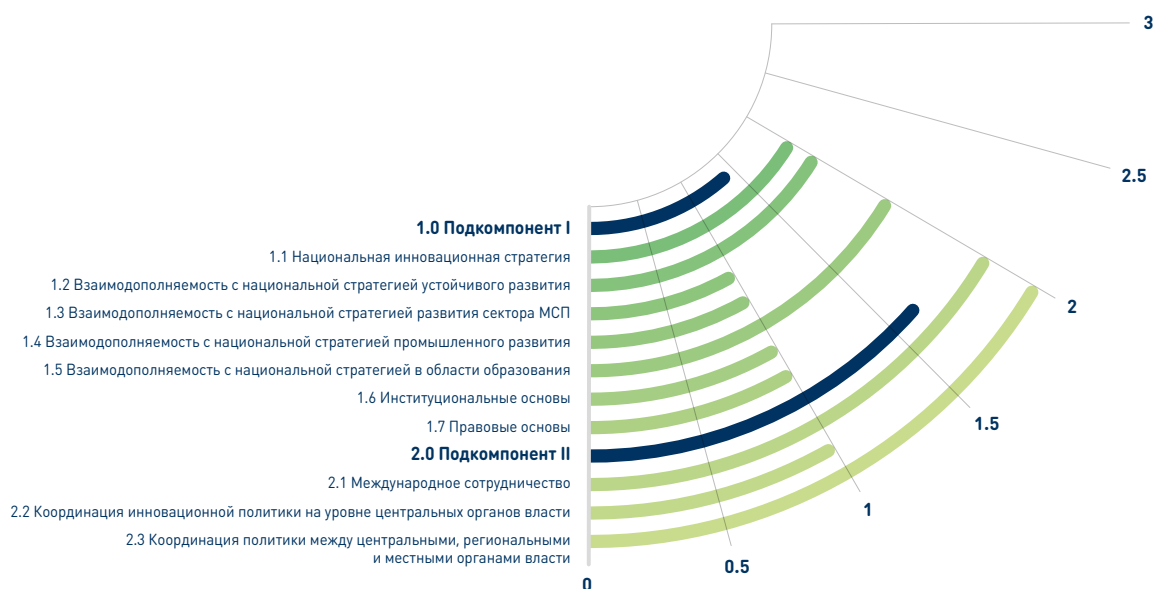
## Глава III

# КОМПОНЕНТ I: УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ

*В рамках первого компонента субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики» рассматриваются ключевые стратегические, институциональные и правовые основы инновационной политики, а также зоны ответственности государственных органов, занимающихся вопросами инновационной политики, и координация между ними. В обзоредается оценка степени целесообразности, структурированности, эффективности и гибкости управления инновационной политикой.*

## Национальная система управления инновационной политикой: сильные и слабые стороны

**Рисунок III.1 • Балльная оценка по подкомпонентам: управление инновационной политикой**



Источник: ЕЭК ООН.

*Примечание:* Каждый показатель оценивается по шкале от 3 до 0. Максимальный балл (3) присваивается при наличии полноценных стратегических инициатив и механизмов политики, которые в состоянии обеспечить возможности взаимного обучения для субрегиона ВЕЮК. Оценка 2 присваивается, если стратегическая инициатива является действующей. Оценка 1 присваивается по показателю, если стратегическая инициатива находится в стадии разработки. Наименьший балл (0) присваивается, если в стране отсутствует конкретный механизм политики, стратегический документ или стратегическая инициатива. Эти показатели основаны на ответах на вопросы масштабной анкеты, которые были представлены государственными ведомствами страны и внешними консультантами. Анкета включает вопросы, допускающие разные ответы, вопросы с двумя и с несколькими вариантами ответов. Наряду с официальной системой оценки используются дополнительные статистические данные, которые служат источником информации о ключевых социально-экономических тенденциях и условиях. Статистические данные не интегрируются непосредственно в качественные показатели, а используются для определения направления при принятии решений по балльным оценкам. Для получения дополнительной информации см. раздел «Методология и процесс».

Украина сталкивается с тремя основными препятствиями для разработки инновационной политики: (1) нормативные акты, которые являются нерациональными, противоречивыми и порой применяются недостаточно строго, (2) отсутствие определенных институтов, и (3) довольно низкий уровень способностей органов, определяющих политику, успешно формулировать и осуществлять стратегические инициативы. Многие стратегические документы, связанные с поддержкой инноваций, находятся в стадии разработки. Некоторые из них, такие как Стратегия развития малого и среднего предпринимательства, были официально приняты, но не действуют из-за отсутствия финансирования. Ограниченная координация между государственными учреждениями и недостаточная согласованность смежных и частично дублирующих друг друга областей политики приводят к разрозненности элементов политики и, следовательно, к снижению действенности и эффективности инновационной политики.

Система науки и инноваций страны находится на переходном этапе. С 2015 года внедряются новые инструменты финансирования, инструменты инновационной политики и стратегические документы, однако эти усилия не были систематическими или хорошо скоординированными. Положительные вторичные эффекты стратегических инициатив в области науки и инноваций нередко нейтрализуются в результате временного прекращения финансирования и изменений в приоритетах политики. Государственные органы, ответственные за науку и инновации, не обладают опытом, знаниями и финансированием, необходимыми для успеха как в обеспечении соблюдения законов, так и в осуществлении программ поддержки инновационной деятельности. В июле 2019 года Украина приняла национальную инновационную стратегию, которая определяет национальные приоритеты и предусматривает согласованные меры по ускорению развития науки, технологий и инноваций (НТИ) (глава II). Помимо предложений мер по поддержке высокотехнологичных секторов, Украина выступила с инициативами, направленными на развитие низкотехнологичных секторов и креативных индустрий. Хотя страна имеет прочные связи с международными партнерами, органам, определяющим политику, еще предстоит научиться использовать их в интересах продвижения инноваций для устойчивого развития.

Таблица III.1

**Обзор подкомпонентов и показателей компонента  
«Управление инновационной политикой»**

Подкомпонент I: Основы инновационной политики	Подкомпонент II: Координация инновационной политики
Национальная инновационная стратегия	Международное сотрудничество
Взаимодополняемость с другими областями политики	Координация инновационной политики на уровне центральных органов власти и между национальными и местными органами власти
Институциональные основы	
Правовые основы	

Источник: ЕЭК ООН.



---

## Подкомпонент I: Основы инновационной политики

*Учитывая то, что в разработке и осуществлении инновационной политики принимает участие большое число уровней органов власти, крайне важно иметь стратегический документ, содержащий общее видение Правительства.*

### Национальная инновационная стратегия

Чтобы обеспечить и активно продвигать научные исследования и в целом трансформировать инновационные идеи в коммерческие решения, Украина разработала комплексную национальную Стратегию развития сферы инновационной деятельности на период до 2030 года, которая включает в себя план действий. Эта стратегия направлена на устранение пробелов в правовых основах, совершенствование образования и укрепление культуры предпринимательства, а также на развитие национальной инновационной инфраструктуры. Другие цели заключаются в поощрении частных НИОКР и повышении спроса на инновации. Наличие в Украине квалифицированных работников и центров передового опыта научных исследований привлекло иностранные компании, которые создали около 100 научно-исследовательских центров (Schuch et al., 2016). Тем не менее спрос на инновации среди отечественных предприятий остается очень низким. За исключением пищевой промышленности, коммерческий сектор не принимает активного участия в коммерциализации результатов научных исследований и пока не в состоянии стать значимой силой, поддерживающей научные исследования в Украине.

Осуществление национальной инновационной стратегии требует решения ряда проблем. Продолжающиеся структурные изменения в экономике могут негативно сказаться на спросе на результаты научных исследований. До обретения независимости доля обрабатывающей промышленности в ВВП составляла около 29 процентов, в последнее время на нее приходилось лишь 6 процентов (Cheney et al., 2017). Наблюдающееся в последнее время смещение потоков экспорта от стран Содружества Независимых Государств в страны-члены ЕС, где спрос на украинскую наукоемкую продукцию является низким, создает риски сокращения числа инновационных предприятий в Украине и дальнейшие препятствия для коммерциализации результатов отечественных научных исследований. Более того, украинские компании не в полной мере используют потенциал технологических инноваций для повышения производительности и эффективности работы. Еще одной структурной проблемой является низкая конкуренция на внутреннем рынке и наличие крупных монополий. Стимулирование деятельности в области НИОКР и инноваций в частном секторе требует корректировки базовых рыночных условий и создания механизмов политики в поддержку инноваций.

### Взаимодополняемость с другими областями политики

Реформы инновационной политики в последние годы сочетались с всеобъемлющими стратегическими изменениями в других областях политики. В 2014 году Правительство приступило к нацеленной на децентрализацию реформе, которая коренным образом изменила отношения между центральными и местными органами власти (OECD, 2018). Это повысило значимость местных органов власти также и в рамках инновационной политики. В соответствии с предлагаемыми изменениями в законодательстве местные органы власти будут играть более значимую роль в финансировании деятельности в области НИОКР и инноваций. При поддержке Объединенного исследовательского центра Европейской комиссии в 2019 году Украина запустила национальную инициативу «умной специализации», которая направлена на выявление конкурентных преимуществ регионов и стимулирование научных исследований и инвестиций в конкурентоспособных областях.

В 2015 году Президент одобрил Стратегию устойчивого развития «Украина 2020», направленную на улучшение социально-экономических условий и приближение страны к уровню ведущих стран в области исследований, инноваций и благоприятных условий для ведения бизнеса. Однако в связи с изменением приоритетов политики эта стратегия так и не начала полноценно действовать. Еще одним стратегическим документом, поддерживающим экономическое развитие и инновации в частном секторе, является Стратегия развития малого и среднего предпринимательства на период до 2020 года. Она была принята в 2014 году и определила три цели на 2020 год: (1) увеличение доли инновационных предприятий с 14,6 процента до 20 процентов; (2) увеличение доли предприятий в расходах на НИОКР в процентах ВВП с 0,42 процента до 0,426 процента; и (3) улучшение доступа малых и средних предприятий (МСП) к финансированию. Эти цели не были полностью достигнуты. Несмотря на масштабное видение, представленное в Стратегии развития малого и среднего предпринимательства, ее полноценное функционирование не было обеспечено как из-за изменений в составе правительства, так и из-за ограниченности финансирования.

Украина остается одной из немногих стран Европы со слабо развитой системой поддержки инноваций. Несколько видов инновационной деятельности в частном секторе финансируются самим сектором. Доступ к другим формам капитала затруднен. Особенно слабо развиты инструменты косвенной поддержки. Доступ к долговому финансированию ограничен для инновационных проектов из-за присущих им рисков, при этом в большинстве случаев для привлечения долгового финансирования требуется обеспечение, а не денежные потоки, а реальные процентные ставки по нему являются существенными. Некоторые частные инвестиционные компании и венчурные фонды вкладывают средства в стартапы в области информационных технологий (ИТ), однако их участия в финансировании НИОКР и инноваций недостаточно для поддержки развития национальной инновационной экосистемы.

Национальная стратегия развития образования на 2013–2022 годы не обновлялась и не действует. В отсутствие полноценных рамочных основ образования реформы в области образования проводятся изолированно. Вместе с тем политика в области образования формируется двумя стратегическими документами: Концепция реализации государственной политики в сфере реформирования общего среднего образования «Новая украинская школа» и Концепция реализации государственной политики в сфере профессионального образования «Современное профессиональное образование». Эти стратегические документы не увязаны с потребностями инновационной политики. В Украине также отсутствует специальная стратегия в области высшего образования и обучения на протяжении всей жизни.

Система образования не обеспечивает достаточного количества специалистов с навыками и компетенциями, востребованными бизнесом и промышленностью. Согласно данным Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), украинские учащиеся школ в возрасте 15 лет демонстрируют показатели ниже среднего уровня по результатам оценки навыков в области математики, естественных наук и чтения (Schleicher, 2019). В 2018 году было создано Национальное агентство по обеспечению качества образования для повышения качества образования и приведения системы образования Украины в соответствие с лучшими международными практиками. Правительство предусматривает ряд структурных изменений в национальном образовании. Одним из приоритетов является повышение качества образования и его актуальности с учетом потребностей коммерческого сектора. Еще один приоритет заключается в усилении социально-экономического воздействия высших учебных заведений (вузов) путем организационной реструктуризации, развития инновационной инфраструктуры и изменения стимулов. Для поддержки коммерциализации результатов научных исследований Министерство образования и науки (МОН) установило должность проректора по инновациям в каждом вузе.

Несмотря на значительное число механизмов политики, многие стратегические инициативы и документы в области науки и инноваций не обеспечиваются финансированием в полной мере и на устойчивой основе и не осуществляются в полном объеме. Национальная цифровая стратегия Украины на 2017–2020 годы была разработана для того, чтобы помочь ИТ-сектору развиваться и продвигать «умное» производство с использованием передовых цифровых технологий, но не

была полностью реализована из-за отсутствия финансирования и изменения государственных приоритетов. Имеется ряд примеров, когда принятие стратегий постоянно откладывается, как в случае национальной космической стратегии.

Еще одной проблемой является ограниченная согласованность стратегий, связанных с инновациями, со стратегическими инициативами в области науки и инноваций. Национальная инновационная стратегия связана с разделами, посвященными поощрению инновационной деятельности в рамках стратегий устойчивого развития, развития МСП и экспорта. Однако в связи с отсутствием стратегического видения и механизмов координации между ответственными ведомствами усилия по достижению национальных приоритетов и целей роста инновационной деятельности носят разрозненный характер. Низкий синергетический эффект национальных стратегий приводит в итоге к снижению эффективности и действенности инновационной политики.

## Институциональные основы

Инновационная политика осуществляется различными министерствами и государственными ведомствами, при этом ведущую роль играют МОН и Академия наук. МОН отвечает за поддержку инноваций и образования. Министерство развития экономики, торговли и сельского хозяйства также активно занимается вопросами управления национальной инновационной политикой и ее осуществления за счет укрепления рамочных основ для коммерциализации исследований. В 2019 году Министерство запустило проект «Инновационная экосистема Украины» по улучшению финансирования инновационной деятельности в коммерческом секторе и поддержки защиты прав интеллектуальной собственности. Министерство финансов также помогает формировать и осуществлять инновационную политику посредством многих инициатив, включая Украинский фонд стартапов и механизмы софинансирования для технологических компаний.

Важной вехой в разработке инновационной политики в Украине стало изменение основной роли министерств, которые из поставщиков государственных услуг были преобразованы в центры политики. Данное изменение было утверждено распоряжением Кабинета Министров Украины № 1013-р 2017 года. В министерствах были созданы управления, отвечающие за вопросы государственной политики, в целях расширения их потенциала в области формирования, разработки и осуществления стратегических инициатив.

Национальный фонд исследований, созданный вместо Государственного фонда фундаментальных исследований в 2019 году, стремится изменить систему государственных научных исследований. Имея годовой бюджет в размере 21,2 млн долларов США в 2020 году, фонд выделяет гранты на научные исследования на конкурсной основе, поддерживает международную мобильность научных исследований и содействует коммерциализации результатов научных исследований. Фонд имеет наблюдательный совет, в состав которого вошли отечественные и зарубежные эксперты, что обеспечивает высокое качество управления и подотчетность при принятии решений о финансировании. Он планирует инициировать конкурсы государственно-частных грантов для расширения доступности финансовых средств и обеспечения расширенного круга стимулов для коммерциализации результатов научных исследований. Правительство также выступило с рядом других инициатив по финансированию инноваций в коммерческом секторе, таких как Фонд президента и Украинский фонд стартапов. В 2016 году Кабинет Министров Украины учредил Офис содействия инвестициям (UkraineInvest), независимый консультативный орган, к полномочиям которого относится привлечение ПИИ в страну. Это основная организация, отвечающая за укрепление деловых связей с международными партнерами. Для поддержки контактов между научными и деловыми кругами МОН сотрудничает с Европейской сетью поддержки предпринимательства с целью организации Всеукраинского фестиваля инноваций.

## Правовые основы

Инновационная деятельность в Украине регулируется различными законодательными актами, которые зачастую не очень хорошо взаимно увязаны. Государственные органы и учреждения

обладают довольно ограниченным потенциалом для действенного исполнения и обеспечения соблюдения нормативных актов, касающихся НИОКР и инноваций, и ограниченным опытом в области инновационной политики.

Таким образом, они не всегда в состоянии формулировать дополнительные законодательные акты в поддержку осуществления ключевых основ политики. Ограничения на предпринимательскую и исследовательскую деятельность, а также чрезмерные требования в отношении отчетности и мониторинга в значительной степени сдерживают инновационный потенциал компаний.

Ограниченная защита прав интеллектуальной собственности (ПИС) оказывает негативное воздействие на привлечение ПИИ и инновационную деятельность в целом. Государственные учреждения, отвечающие за вопросы ПИС, имеют частично совпадающие зоны ответственности, что приводит к снижению эффективности стратегических инициатив. Поскольку защита ПИС не является приоритетной задачей для государственных органов, осуществление реформы ПИС, начатой в 2016 году, было вялым.

Несмотря на то, что в 2016 году страна добилась определенного прогресса в совершенствовании своей законодательной базы для формирования бизнеса, пробелы в нормативных положениях по вопросам налогового регулирования и процедур банкротства по-прежнему препятствуют развитию предприятий (глава II). Система регулирования создает серьезные барьеры для развития частных предприятий. Отсутствие законодательства о спин-оффах сдерживает рост компаний и препятствует коммерциализации результатов научных исследований. Государственные закупки не используются в Украине в качестве механизма поддержки инновационной деятельности, хотя политика в области закупок может улучшить предоставление государственных услуг и создать спрос на инновации. Для того чтобы закупки инновационной продукции стали действенным инструментом поддержки инновационной деятельности, необходимо осуществить три шага: разработать план действий по поддержке закупок инновационной продукции, собирать данные об эффективности инновационной деятельности и предоставлять профессиональную методическую помощь участникам процесса закупок.

Помимо пробелов в регулировании и несоответствий, имеются примеры чрезмерного регулирования и излишней бюрократизации НИОКР и инноваций. Согласно новым положениям, институты Академии наук, как и любой государственный орган, должны получить разрешение на приобретение любого электронного оборудования, в том числе компьютерных клавиатур, от Министерства цифровой трансформации. Такие процедуры значительно замедляют исследования и приводят к неэффективному использованию людских и финансовых ресурсов. В соответствии с положениями нормативно-правовой базы, Национальная академия наук не может руководить научно-исследовательскими проектами, финансируемыми Европейской комиссией. Получив финансирование от ЕС, Академия не может распределять эти ресурсы между иностранными партнерами на цели научных исследований.

Поскольку система сертификации и национальных стандартов не претерпела всеобъемлющих преобразований, она по-прежнему в значительной степени ориентирована на удовлетворение потребностей экономики, которая существовала до обретения страной независимости (Gupta and Vnukova, 2014). Это в значительной степени ограничивает возможности украинских предприятий экспортировать и использовать возможности глобальных производственно-сбытовых цепочек. Правительство работает над приведением национальной системы сертификации в соответствие со стандартами ЕС.

## Подкомпонент I

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

### Достижения

- ✓ Правительство ввело всеобъемлющую национальную инновационную стратегию.
- ✓ Правительство заявило о своем твердом стратегическом обязательстве поддерживать инновации.
- ✓ Действия государства позволили сохранить критическую массу деятельности в области НИОКР.
- ✓ В стране имеется давно сложившаяся научная культура и центры передового опыта научных исследований.
- ✓ Министерства в настоящее время играют роль центров политики, призванных заниматься разработкой и мониторингом политики.
- ✓ Правительство разработало механизмы политики и стратегии поддержки

Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные
<ul style="list-style-type: none"> <li>• В инновационной стратегии отсутствует согласованный план действий и целевое, устойчивое финансирование.</li> </ul>	✓ Разработка инструментов и механизмов, необходимых для реализации стратегии на практике.	Среднесрочный и долгосрочный период	Правительство
	✓ Разработка первого трехлетнего плана действий с конкретными целями, основными этапами и сметами.		
	✓ Обеспечение устойчивого финансирования этих мероприятий на основе ассигнований по бюджетным статьям.		
	✓ Включение мер по развитию надлежащего потенциала и механизмов мониторинга и оценки.		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отсутствует согласованность мер политики и стратегий на центральном уровне, отмечается тенденция к частичному их совпадению, дублированию и отсутствию ясности.</li> </ul>	✓ Акцент в рамках первого обзора инновационной стратегии на согласованном анализе взаимодополняемости, дублирования и необходимости уточнений с целью адаптации стратегии и соответствующих планов действий и учета инноваций в смежных областях политики, таких как МСП, образование и промышленное развитие.	Среднесрочный период	Правительство
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отсутствуют четкие механизмы надзора за осуществлением инновационной стратегии и точная формулировка роли НСУНТ в этом контексте.</li> </ul>	✓ Анализ зоны ответственности НСУНТ с учетом надлежащей международной практики с целью пересмотра его полномочий для укрепления роли совета в качестве ведущего координационного органа в отношении инновационной стратегии и учета вопросов инноваций в более широком спектре областей политики.	Краткосрочный период	НСУНТ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Государственные органы, отвечающие за политику в области науки и инноваций, находятся на ранней стадии развития и зачастую не в состоянии успешно разрабатывать и осуществлять стратегические инициативы в области науки и инноваций.</li> </ul>	✓ Проведение оценки потребностей исполнителей для выявления недостающих возможностей и средств, необходимых для первого плана действий в рамках инновационной стратегии.	Краткосрочный период	МОН
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отсутствует согласованность между элементами законодательства, имеются пробелы в нормативно-правовой базе, в том числе по вопросам ПИС, налогообложения и процедур банкротства, а также спин-оффов.</li> </ul>	✓ Проведение анализа пробелов, выявление пробелов и случаев дублирования в законодательстве для достижения целей инновационной стратегии.	Краткосрочный период	МОН с полномочиями и надзором со стороны НСУНТ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Чрезмерно регулирование и бюрократизация препятствуют осуществлению инновационной стратегии, в том числе в части закупки оборудования и участия в международных партнерствах.</li> </ul>	✓ Проведение параллельно с анализом пробелов согласованной оценки регулирующего воздействия, в частности, с учетом препятствий нормативного характера на пути осуществления инновационной стратегии.	Краткосрочный период	МОН с полномочиями и надзором со стороны НСУНТ

Источник: ЕЭК ООН.

## Подкомпонент II: Координация инновационной политики

*Скоординированные подходы помогают не допускать частичного совпадения, дублирования или исключения действий, необходимых для успешного осуществления инновационной политики.*

### Международное сотрудничество

Новая инновационная стратегия признает международное сотрудничество в области науки и инноваций в качестве приоритетного направления. Украина имеет многочисленные соглашения с международными партнерами о сотрудничестве в области совместных научно-исследовательских проектов и разработки инновационных решений. В 2018 году МОН утвердило дорожную карту по интеграции Украины в Европейское исследовательское пространство. В качестве примеров можно привести проекты Европейской организации ядерных исследований, консорциума EUROfusion и проекта «European Grid Infrastructure». В 2015 году Украина присоединилась к Рамочной программе ЕС по исследованиям и инновациям «Горизонт 2020». С тех пор 207 украинских организаций получили 150 грантов на общую сумму 29,78 млн евро. Учитывая масштабы экономики и обширную сеть организаций, занимающихся НИОКР, этот объем финансирования является довольно низким и составляет лишь 0,71 процента от общего объема финансирования, доступного для стран-членов программы «Горизонт 2020». Следовательно, украинским организациям необходимо улучшить свою способность конкурировать за международные гранты и повысить качество инновационной инфраструктуры.

Украина имеет многочисленные соглашения о сотрудничестве в области науки и инноваций с большим количеством международных партнеров. Тем не менее уровень международного сотрудничества ниже потенциала страны. Правительство работает над привлечением ПИИ в отечественные промышленные секторы, интенсивно использующие НИОКР, и созданием возможностей для распространения знаний, источником которых являются развитые страны. Еще одна цель заключается в поддержке обмена передовым опытом и взаимного обучения между отечественными и иностранными предприятиями. Национальная экспортная стратегия и план действий, принятые в 2017 году, предлагают комплекс мер по повышению международной конкурентоспособности отечественных компаний и их интеграции в глобальные производственно-сбытовые цепочки.

Несмотря на многочисленные связи с международными партнерами, украинские организации, занимающиеся НИОКР и инновациями, не в состоянии в полной мере воспользоваться всеми выгодами международного сотрудничества в силу таких причин, как отсутствие стимулов, демонстрационных эффектов, ограниченность сотрудничества между научными кругами и промышленностью и законодательные барьеры. Зачастую они не имеют доступа к информации об имеющихся возможностях финансирования или обладают ограниченными знаниями и навыками прохождения процедур подачи заявок. Законодательство накладывает чрезмерные ограничения на то, каким образом отечественные организации могут использовать гранты на научные исследования, что негативно сказывается на их участии в международных научно-исследовательских и инновационных проектах. Внутренние заинтересованные стороны, такие как Национальная академия наук, часто не получают достаточного финансирования для формирования международного сотрудничества в области науки и инноваций или по крайней мере для того, чтобы их воспринимали в качестве равноправных партнеров.

## **Координация инновационной политики на уровне центральных органов власти и между национальными и местными органами власти**

Закон «Об инновационной деятельности» 2002 года предусматривает создание центрального государственного органа, отвечающего за координацию национальных стратегических инициатив в области науки и инноваций. Хотя МОН внесло основной вклад в координацию политики в области науки и инноваций, Министерство развития экономики, торговли и сельского хозяйства также сыграло свою роль в последние годы, как и Министерство финансов. Совет по развитию инноваций учрежден Кабинетом Министров в качестве временного консультативного органа для оказания помощи в формировании и разработке инициатив в области инновационной политики. Он не функционирует и оказывает весьма ограниченное воздействие на усилия по обеспечению согласованности политики.

Для согласования политики реализации стратегии при Кабинете Министров учрежден Национальный совет Украины по вопросам развития науки и технологий (НСУНТ) (глава II). Совет во главе с Премьер-министром заседает раз в три месяца для обсуждения вопросов инновационной политики высокого уровня. Его решения напрямую влияют на реализацию инновационной стратегии. Совет имеет два подчиненных органа: административный комитет, отвечающий за организационные вопросы, и научный комитет, отвечающий за оказание аналитической поддержки. Научный комитет состоит из 24 членов, которые в основном представляют научно-исследовательские организации. Члены комитета проводят ежемесячные заседания для обсуждения широкого круга вопросов, связанных с научно-техническим развитием. Предлагаемые научным комитетом меры политики представляются в НСУНТ и согласуются с исполнительным комитетом и Парламентом.

Тем не менее работа центральных органов власти по координации инновационной политики все еще находится на раннем этапе, и требуется более систематическое и частое взаимодействие между заинтересованными сторонами в области инновационной политики. Имеются случаи дублирования функций и нечеткости зон ответственности государственных органов. Например, необходимо установить четкую зону ответственности недавно созданного Министерства цифровой трансформации, определяющую его роль в отношении национальной политики в области науки и инноваций.

Координация между национальными и местными органами власти в области науки и инноваций определяется национальной инновационной стратегией. Она призывает к определению приоритетов по регионам на основе инициативы «умной» специализации. Региональные органы власти Украины разрабатывают собственные региональные инновационные стратегии, учитывая в них приоритеты национальной инновационной политики. Роль региональных агентств по инновациям выполняют некоммерческие организации и бизнес-ассоциации, такие как Агентство европейских инноваций Львовской области.

## Подкомпонент II

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

### Достижения

- ✓ Украина имеет прочные исторические связи с зарубежными партнерами в области науки и инноваций.
- ✓ Значительный прогресс был достигнут в децентрализации при передаче полномочий региональным и муниципальным органам власти, включая вопросы продвижения инноваций.

Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сохраняющиеся существенные барьеры для международного сотрудничества в области науки и инноваций и инициированных в последнее время реформ необходимо устранять на основе согласованного подхода.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Систематическое выявление основных нормативных, законодательных и информационных ограничений для международного сотрудничества, учитывая, к примеру, низкие показатели использования инструментов программы «Горизонт 2020».</li> </ul>	Краткосрочный период	МОН
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Укрепление способности научно-исследовательских организаций и вузов привлекать международное финансирование.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Инновационная политика часто осуществляется бессистемно, при невысоком уровне эффективности координации, нечеткости и частичном совпадении зон ответственности и отсутствии долгосрочного устойчивого финансирования.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Обзор и уточнение полномочий, зон ответственности и различий между центральными координационными органами высокого уровня, такими как НСУНТ.</li> </ul>	Среднесрочный период	Правительство
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Уточнение роли всех органов в отношении инновационной стратегии, особенно новых органов, таких как Министерство цифровой трансформации.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Меры политики и учреждения недостаточны для решения проблем региональных диспропорций, недостатков и возможностей для инновационного развития.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Анализ инициативы децентрализации с целью определения четких ролей и обязанностей по продвижению инноваций в регионах Украины в рамках инновационной стратегии.</li> </ul>	От краткосрочного до среднесрочного периода	Региональные органы власти при участии национального правительства
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Развитие положительной динамики в рамках инициативы «умной» специализации для создания механизмов разработки стратегических региональных инициатив в области науки и инноваций.</li> </ul>		

Источник: ЕЭК ООН.



---

## Литература

Gupta, R., and Y. Vnukova (2014). *Ukraine: Pragmatic Competitiveness and Innovation Assessment*. Washington, D.C.: World Bank Group.

OECE (Organization for Economic Cooperation and Development) (2018). *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris.

Schuch, Klaus, and others (2016). *Background Report. Peer Review of the Ukrainian Research and Innovation System*. Directorate-General for Research and Innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cheney, David W., and others (2017). *Ukraine – Innovation and Entrepreneurship Ecosystem Diagnostic*. Washington, DC: World Bank Group.

Schleicher, Andreas (2019). *PISA 2018: Insights and Interpretations*. Paris: OECD Publishing.

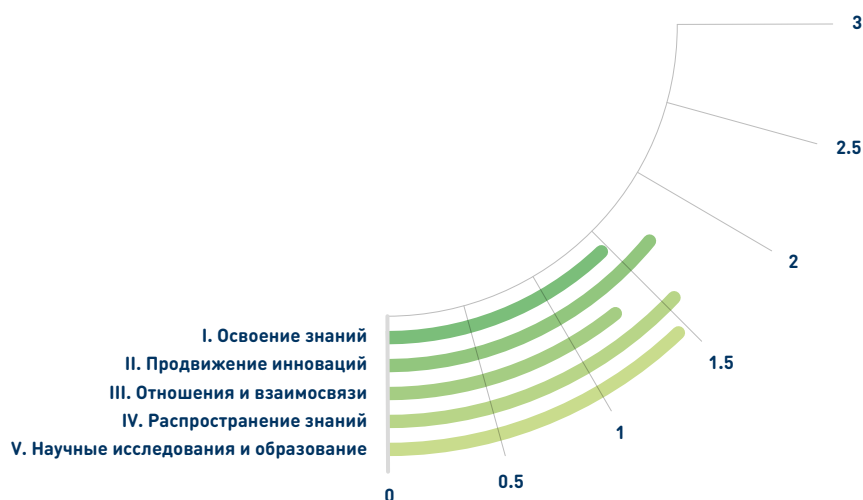
## Глава IV

# КОМПОНЕНТ II: ИНСТРУМЕНТЫ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

В данной главе рассматриваются механизмы инновационной политики Украины, которые создают условия для инновационной деятельности, продвигают инновации и способствуют их распространению. Это включает пять подкомпонентов: освоение знаний, продвижение инноваций, отношения и взаимосвязи, распространение знаний, а также научные исследования и образование.

## Комплекс мер национальной инновационной политики: сильные и слабые стороны

Рисунок IV.1 • Балльная оценка по подкомпонентам: инструменты инновационной политики



Источник: ЕЭК ООН

Примечания: Балльная оценка данного компонента обзора «Перспективы инновационной политики» рассчитывается на основе средней количественной оценки отдельных показателей по каждому подкомпоненту. При оценке учитываются все меры поддержки в той или иной области, и особое внимание уделяется косвенному вкладу внешних механизмов. Общая балльная оценка в рамках диапазона для каждого подкомпонента образует следующие обобщенные категории: 0,0–0,5 – инструменты/механизмы политики отсутствуют; 0,5–1,5 усилия в части политики находятся на начальной стадии разработки; 1,5–2,5 – усилия в части политики очевидны и идет частичное осуществление; 2,5+ – усилия в части политики носят систематический характер. Используются следующие балльные оценки по отдельным показателям: 0 – инструменты / механизмы политики отсутствуют; 1 – мера (ы) политики находится (ются) в стадии разработки / оказывает (ют) частичное или косвенное воздействие; 2 – механизм (ы) политики функционирует (ют) и начато осуществление; 3 – процесс осуществления находится на продвинутом этапе и производится оценка / анализ воздействия. Меры политики, оказывающие воздействие на определенный сектор или частичное либо нецелевое воздействие в той или иной области, подлежат оценке в каждом конкретном случае. Более подробное описание методологии балльной оценки, использованной в рамках обзора «Перспективы инновационной политики», см. в разделе «Методология и процесс».

Стратегия развития сферы инновационной деятельности Украины на период до 2030 года направлена на продвижение инноваций для дальнейшего устойчивого развития страны. Перед лицом серьезных экономических проблем, с которыми сталкивается страна, особенно важно, чтобы Правительство применяло действенные меры, которые должным образом определяют потребности рынка. По результатам анализа мер политики, проведенного в рамках субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики», выявлены конкурентные преимущества Украины по подкомпонентам «Освоение знаний» и «Продвижение инноваций», а также несколько областей, которые нуждаются в улучшении в рамках подкомпонентов «Отношения и взаимосвязи», «Распространение знаний», а также «Научные исследования и образование» (рисунок IV.1). Человеческий капитал остается основным ресурсом для инновационного развития Украины, однако инструменты политики пока что не обеспечили оптимизацию качества и соответствие человеческого капитала потребностям рынка труда. Несмотря на ощутимые улучшения условий, отмеченные в главе II, анализ указывает на несоответствие между целевыми показателями, указанными в документах по инновационной политике, охватом и эффективностью принимаемых вертикальных мер. Наличие действенных инструментов и процедур мониторинга и оценки результатов и обеспечения воздействия в соответствии с целями инновационной стратегии будет иметь центральное значение для эффективного использования ограниченных государственных ресурсов. Для решения этих вопросов был разработан комплекс индивидуальных рекомендаций по вопросам политики, который описан в настоящей главе.

Таблица IV.1

**Обзор подкомпонентов и показателей компонента  
«Инструменты инновационной политики»**

Подкомпонент I: Освоение знаний	Подкомпонент II: Продвижение инноваций	Подкомпонент III: Отношения и взаимосвязи	Подкомпонент IV: Распространение знаний	Подкомпонент V: Научные исследования и образование
Продвижение организационно-управленческих практик в государственном и частном секторах	Конкурсы бизнес-планов или стартапов	Программы инновационных ваучеров	Программы распространения информации и брокерства для модернизации технологий	Политика по увеличению числа выпускников в области науки, технологий, инженерных наук и математики
Программы поддержки развития технических и деловых услуг	Кредиты на НИОКР	Гранты на совместные НИОКР	Инструменты стандартизации, испытаний и сертификации для МСП	Меры политики по содействию НИОКР
Фискальные стимулы для приобретения интеллектуального капитала	Освобождение от НДС	Услуги по подбору поставщиков	Программы технологической помощи и услуг по распространению знаний для МСП в промышленности	
	Технологические инкубаторы	Научно-технологические парки	Государственные закупки для поддержки инноваций	
		Инновационные пространства	Цифровизация	
		Технологические акселераторы		
		Деловые сети и кластеры		
		Связи между научными кругами и промышленностью		
		Сети диаспоры		
		Гендерное равенство		

Источник: ЕЭК ООН.

## Подкомпонент I: Освоение знаний

*Процесс усвоения внешних знаний играет существенную роль в развитии динамичных ключевых компетенций, а также в получении конкурентных преимуществ и создании новых производственно-сбытовых цепочек.*

### Продвижение организационно-управленческих практик в государственном и частном секторах

Фактором, сдерживающим инновационное развитие в Украине, является уровень освоения знаний, на что указывает низкая производительность, которая ограничивает способность частного сектора генерировать высокий спрос на НИОКР и ресурсы для инновационной деятельности (см. главу II). Сильная корреляция между качеством менеджмента и производительностью труда в субрегионе ВЕЮК была впервые выявлена в рамках обследования «Состояние деловой среды и показатели деятельности предприятий» BEEPS V Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР, 2020),<sup>1</sup> по результатам которого Украина заняла низкое место по обоим показателям. Следовательно, необходимо совершенствовать профессиональные навыки и компетенции местных предпринимателей, как указано в Экспортной стратегии на 2017–2020 годы (Украина, 2017). В дополнение к финансируемым донорами проектам в области услуг по развитию бизнеса и механизмам обеспечения качества (таким как сертификация Международной организацией по стандартизации (ISO)), вопросами укрепления организационных практик частного сектора занимается Офис по продвижению экспорта (ОПЭ), который с момента его создания в 2016 году оказывает поддержку компаниям-экспортерам посредством образовательной деятельности, обучения и консультационных услуг (ISO, 2020). В государственном секторе специализированные учебные центры Национального агентства Украины по вопросам государственной службы (НАГС) обеспечивают повышение профессиональной квалификации государственных должностных лиц в соответствии со Стратегическим планом действий НАГС на 2019–2022 годы (Украина, 2014а). В 2018 году НАГС израсходовало 54 процента полученных государственных бюджетных ассигнований на подготовку кадров в области государственного управления. Такая стратегическая поддержка не распространяется на учреждения НИОКР или государственные предприятия (ГП).

### Программы поддержки развития технических и деловых услуг

Инновационная инфраструктура Украины предоставляет консалтинговые, маркетинговые и финансовые услуги, а также техническую поддержку, тем самым способствуя росту и конкурентоспособности предприятий. Офис развития малого и среднего предпринимательства (ОРМСП), созданный в 2018 году, координирует предоставление технических и деловых услуг, в то время как ОПЭ предоставляет портал, работающий по принципу «одного окна» и предлагающий широкий спектр услуг для МСП, включая тренинги и семинары по развитию бизнеса и привлечению инвестиций, а также информационные сессии по вопросам создания бизнеса (ОРМСП, 2020). Тем не менее основная часть поддержки в этой области предоставляется в рамках проектов, финансируемых донорами. Например, в рамках инициативы ЕБРР и EU4Business в 2016–2020 годах центры поддержки бизнеса были созданы в 15 регионах страны. В этой связи сотрудничество между государственным и частным секторами имеет важнейшее значение с точки зрения использования международного опыта и производственно-сбытовых цепочек, созданных частными консалтинговыми компаниями, которые постоянно привлекаются для оказания технических и деловых услуг на условиях аутсорсинга.

## Фискальные стимулы для приобретения интеллектуального капитала

Закон 2002 года об инновационной деятельности (Украина, 2002) предусматривает благоприятную налоговую политику в области инноваций и трансфера технологий, однако Правительство еще не ввело фискальные стимулы для инновационной деятельности. Налоговая система, созданная в 2014 году, была упрощена в соответствии с поправками от 2018 года. Утверждены критерии государственной помощи в отдельных областях, включая научные исследования, разработку технологий и инновационную деятельность (Украина, 2014b).<sup>2</sup> В Налоговый кодекс Украины от 2011 года (с последними поправками, внесенными в 2019 году) включено несколько связанных с инновационной деятельностью освобождений от налога на добавленную стоимость, например, для программных продуктов и импортируемого оборудования. Тем не менее эти освобождения ограничены по своему охвату и не поддерживают многие потенциальные возможности для инвестирования в инновационные товары и услуги. Кроме того, до сих пор не проводились оценки налоговой политики в отношении конкретных секторов, поэтому неизвестно соотношение затрат и выгод, связанных с введением дополнительных фискальных стимулов в растущих сферах (таких как сектор ИТ).

### Подкомпонент I

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

#### Достижения

- ✓ Специализированное агентство малого и среднего бизнеса – Офис развития МСП – было создано в 2018 году для поддержки развития предпринимательства и координации предоставления технических и деловых услуг.
- ✓ Портфель услуг ОПЭ был расширен в целях повышения конкурентоспособности бизнеса на международном рынке.

Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Меры политики и учреждения не обеспечивают действенное решение вопросов, что приводит к несоответствию спроса и предложения на рынке технических и деловых услуг и чрезмерной зависимости от поддержки со стороны доноров.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Расширение сотрудничества между государственным и частным секторами в области технических и деловых услуг в целях выявления потребностей рынка и использования опыта как частных поставщиков, так и проектов, реализуемых при поддержке доноров.</li> </ul>	Среднесрочный период	Министерство экономического развития и торговли (МЭРТ)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Рассмотрение возможности внедрения (и поощрения проведения) программ сертификации гарантии качества для частных поставщиков технических и деловых услуг в целях укрепления доверия со стороны граждан и регулирования рынка.</li> </ul>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Меры политики и учреждения не обеспечивают действенное решение вопросов, что приводит к несоответствию спроса и предложения на рынке технических и деловых услуг и чрезмерной зависимости от поддержки со стороны доноров.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Повышение осведомленности о технических и деловых услугах и их важности для развития МСП (например, путем проведения семинаров или распространения информационных материалов).</li> </ul>	Краткосрочный период	ОРМСЦ (в сотрудничестве с Торгово-промышленной палатой Украины)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Разработка электронного реестра всех государственных и частных поставщиков технических и деловых услуг в Украине на основе обзора, включая ссылки на возможности финансирования для МСП и фильтры для сортировки по местоположению и области экспертного опыта.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Размещение реестра на официальном веб-сайте ОРМСЦ после его запуска.</li> </ul>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценки налоговой политики не проводились, в связи с чем в экономике не используются потенциальные выгоды от фискальных стимулов для инновационной деятельности в отдельных секторах или в экономике в целом.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Проведение комплексной оценки рамочных основ налоговой политики и оценки экономических выгод от внедрения фискальных стимулов для инновационных предприятий (оценка или анализ затрат и выгод для отдельных секторов могли бы помочь определить, будут ли стимулы обеспечивать максимальную отдачу с точки зрения роста сектора, и какие стимулы для этого нужны).</li> </ul>	Среднесрочный период	Министерство финансов	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Не проводятся мероприятия по мониторингу и оценке программ наращивания потенциала и образовательных программ в области предпринимательства.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Совершенствование мониторинга и оценки образовательной и рекламной деятельности (например, регулярный сбор и публикация данных о программах подготовки и поддержки предпринимателей).</li> </ul>	Среднесрочный период	ОРМСЦ ОПЭ МЭРТ	

Источник: ЕЭК ООН.

## Подкомпонент II: Продвижение инноваций

*Продвижение инноваций требует от Правительства инвестирования в создание платформ, которые позволяют молодым компаниям разрабатывать и апробировать инновационные идеи.*

### Конкурсы бизнес-планов или стартапов

Национальные и региональные конкурсы укрепляют инновационное развитие. Совместно с консорциумом EEN-Ukraine МОН организует ежегодный Всеукраинский фестиваль инноваций, создавая связи между инвесторами и местными предпринимателями, а стартапы-победители Винницкого областного конкурса получают денежные ваучеры. В настоящее время проблема заключается в нехватке оценки и регулярного мониторинга состояния проектов после получения капитала. С этой целью в 2019 году Правительство запустило специальную национальную программу – Украинский национальный фонд стартапов. Он поддерживает инновационные проекты в стратегических областях, определяемых независимым наблюдательным советом. После первой организованной Фондом сессии «Pitch Day» в начале 2020 года восемь проектов получили гранты для стартапов, шесть из них – на стартовом этапе развития и два – на предстартовом этапе. Подробная информация о фондах, поддерживающих научные исследования и инновации, приводится в таблице IV.2.

**Таблица IV.2** Фонды, поддерживающие НИОКР и инновации

Источник средств	Учредитель	Основная цель	Выделенные средства	Год учреждения
Программа «Горизонт 2020»	ЕС	Обеспечение финансирования научных исследований и инноваций в рамках многонационального сотрудничества и индивидуальных проектов	83,4 млрд долларов США	2014
Фонд поддержки изобретений	Государственное финансово-кредитное учреждение инноваций	Стимулирование создания и использования изобретений (полезных моделей) и промышленных образцов	4,3 млн долларов США; размер гранта: 21 000–85 600 долларов США	2018
Национальный фонд исследований	Кабинет Министров	Поддержка фундаментальных и прикладных исследований в виде грантов	11,1 млн долларов США	2018
Национальный фонд стартапов	Кабинет Министров	Усиление инновационного развития посредством коммерциализации результатов научных исследований	17,1 млн долларов США; размер гранта: 25 000–30 000 долларов США	2019
Western NIS Enterprise Fund	Агентство Соединенных Штатов по международному развитию	Усиление продвижения экспорта и местного экономического развития	34 млн долларов США (программа наследия)	2015

Источник: ЕЭК ООН.

### Поддержка инвестиций в НИОКР и инновации

Согласно Кросс-секторальной экспортной стратегии МЭРТ на 2019–2023 годы, 17 процентов украинских компаний считают себя инновационными, в то время как в ЕС средний показатель составляет 49 процентов (Украина, МЭРТ, 2019а; ПТС, 2018). Стратегия определяет низкий доступ к

финансированию в качестве основного препятствия для инновационной деятельности и развития высокотехнологичной обрабатывающей промышленности.

Хотя кредиты на НИОКР, как правило, не доступны, Государственное финансово-кредитное учреждение инноваций оказывает поддержку в виде кредитов инновационным хозяйствующим субъектам в дополнение к целому ряду услуг. Льготные займы и гарантии также предусмотрены в Законе о государственной помощи субъектам хозяйствования с внесенными в него поправками (Украина, 2018а). Кроме того, Фонд развития предпринимательства предоставляет кредиты под льготные ставки, а также предлагает частичную компенсацию процентных ставок. В 2020 году из государственного бюджета было выделено около 67,6 млн евро (Украина, 2020).

## Технологические инкубаторы и акселераторы

Инфраструктура поддержки МСП включает 67 зарегистрированных бизнес-инкубаторов (Украина, МЭРТ, 2019b). По данным МОН, 24 из них ориентированы именно на инновационные предприятия (Украина, 2019а). Тем не менее оценки показывают, что лишь немногие из них эффективны, а многие из них не действуют (EU, 2017). Основной проблемой для бизнес-инкубаторов в регионе ВЕЮК является их высокая зависимость от грантового финансирования, что ограничивает сферу их деятельности, а отсутствие активного мониторинга и оценки бизнес-инкубаторов способствует сохранению недостатков. Кроме того, остается неосвоенным потенциал государственных научно-исследовательских учреждений в плане инкубации идей. Тем не менее в рамках проекта AMP США по развитию бизнес-инкубаторов стартапам предлагаются возможности для привлечения стартового финансирования, в то время как общественный союз «Хай-тек офис Украина» обеспечивает комплексную поддержку высокотехнологичных стартапов посредством услуг инкубации и акселерации, включая финансирование и коучинг. Частный сектор также вносит активный вклад в поддержку технологичных предприятий, предоставляя услуги акселерации и инновационные пространства для работы в лабораториях, совместной работы и прототипирования. Ярким примером является быстро развивающийся инновационный парк UNiT.City в Киеве, который состоит из восьми бизнес-ускорителей и современных высокотехнологичных лабораторий.

### Подкомпонент II

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

#### Достижения

- ✓ Созданы национальные и региональные конкурсы для поддержки растущего стартап-движения и формирования платформ для обмена знаниями и разработки продуктов.
- ✓ Для стимулирования научно-исследовательской и инновационной деятельности на конкурсной основе в Украине создано несколько государственных фондов.

Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Низкий уровень доступа к финансированию препятствует развитию инновационных стартапов и компаний, поскольку коммерческие банки требуют большой залог.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Стимулирование инвестиций в инновационную деятельность путем активного продвижения льготного финансирования для инновационных проектов (такого как целевые кредиты на НИОКР).</li> </ul>	Среднесрочный период	МЭРТ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Рассмотрение вопроса о расширении прямых финансовых стимулов для НИОКР (таких как кредитные гарантии, возмещение процентных ставок и финансирование путем участия в акционерном капитале).</li> </ul>		

## Подкомпонент II

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

Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ограниченный потенциал бизнес-инкубаторов препятствует развитию стартапов и инновационных предприятий на ранних этапах.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изучение и передача опыта нескольких действующих бизнес-инкубаторов.</li> </ul>	Среднесрочный период	МЭРТ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Проведение исследования передовой международной практики по совершенствованию инфраструктуры поддержки инноваций.</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Создание системы мониторинга и оценки воздействия инновационных инкубаторов.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Потенциал использования государственных научно-исследовательских учреждений для инкубации инновационных проектов не в полной мере освоен, в то время как связи с частным сектором недостаточны для увязки научно-исследовательской деятельности с потребностями рынка.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Использование потенциала государственных научно-исследовательских учреждений для инкубации идей и разработки промышленных прототипов, соответствующих потребностям рынка, формирование необходимых структур стимулов и поддержка создания рынка знаний.</li> </ul>	Среднесрочный период	Национальная академия наук Украины (НАНУ)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Совершенствование ресурсной базы региональных научно-исследовательских институтов.</li> </ul>		

Источник: ЕЭК ООН.

## Подкомпонент III: Отношения и взаимосвязи

*Программы, поддерживающие связи между наукой и промышленностью, содействуют созданию инновационных экосистем, оказывая помощь ученым и предпринимателям в коммерциализации результатов научных исследований, создании продуктов и разработке новых организационных процессов.*

### Деловые сети и кластеры

Технологический и промышленный секторы хорошо представлены союзами предприятий и бизнес-ассоциациями, которые служат механизмом создания сетей взаимодействия и сотрудничества. Ассоциация «Инновационное развитие Украины» объединяет ведущие международные и национальные компании в области ИТ, высоких технологий, машиностроения, микроэлектроники и аналогичных отраслей. В 2019 году Ассоциация предприятий промышленной автоматизации Украины (АППАУ) и Совет предпринимателей при Кабинете Министров создали платформу Industry4Ukraine, объединив заинтересованные группы и ассоциации Международного торгового центра (МТЦ), рынков станкостроения и машиностроения.<sup>3</sup> Платформа, созданная в 2019 году, поддерживает развитие экономики страны в направлении Четвертой промышленной революции (2016) путем продвижения промышленной политики (APPAU, 2020). Организацией международных деловых мероприятий и услуг по подбору партнеров занимаются Торгово-промышленная палата Украины, входящая в консорциум EEN-Ukraine, и Европейская бизнес-ассоциация, целью которых является расширение инвестиционных и торговых возможностей для украинских предприятий.

Государственно-частные партнерства могут не только обеспечить синергетические эффекты, но и способствовать развитию механизмов координации, которые правильно определяют потребности



секторов и вовлекают предприятия в диалог по вопросам политики. Одним из таких примеров является Цифровая повестка дня Украины 2020, которая была совместно разработана в 2016 году общественным союзом «Хай-тек офис Украина», экспертами частного сектора, МЭРТ, Комитетом Верховной Рады Украины по вопросам информатизации и информационных технологий и Администрацией Президента.

Несмотря на рост создания кластеров (30 кластеров, зарегистрированных в 2019 году), в рамках инновационной политики отсутствуют инициативы по развитию региональных кластеров. Хотя в секторах ИТ и сельского хозяйства возникло несколько рыночных кластеров, многие региональные программы развития кластеров не действуют в полной мере. Среди них инвестиционно-технологический кластер, созданный недавно наряду с несколькими другими промышленными кластерами (Украина, 2019а). Действуют лишь немногие из технологических кластеров. Отсутствие четких стратегических основ и усилий по сбору данных по кластерам ведет к разрозненности информации о них и препятствует всестороннему анализу затрат и выгод.

## Инфраструктура поддержки инноваций

Украина располагает широким спектром элементов инновационной инфраструктуры, начиная с научных парков и бюро трансфера технологий и заканчивая центрами коммерциализации интеллектуальной собственности (таблица IV.3). Однако некоторые из этих организаций не функционируют из-за отсутствия финансовых средств или нехватки инновационных проектов, в результате чего число активных элементов неизвестно. Например, Закон «О научных парках» предусматривает, что эти организации будут обеспечивать материально-техническую базу для коммерциализации результатов научных исследований, однако в последние годы они демонстрируют слабые финансовые показатели. Кроме того, Государственная стратегия регионального развития на период до 2020 года определяет региональную сеть промышленных парков, и в период 2017–2020 годов было создано 29 парков.

**Таблица IV.3** Инновационная инфраструктура, 2017 год

Элемент инновационной инфраструктуры	Количество зарегистрированных единиц
Научные парки	26
Технологические парки	16
Промышленные парки	40
Центры трансфера технологий	24
Центры инновационного развития	22
Центры коммерциализации интеллектуальной собственности	38
Инновационные инкубаторы	24

Источник: Институт экономики и прогнозирования, Национальная академия наук Украины, МОН

## Сотрудничество и мобильность между научными кругами и бизнесом

Хотя широко признается, что научно-исследовательские институты, которые сотрудничают с предприятиями, вносят более значительный вклад в экономику в целом и в инновации в частности и имеют более устойчивую основу, в Украине сотрудничество между научными кругами и промышленностью остается недостаточно развитым. Формированию таких связей

способствует ряд программ, включая стажировку на предприятиях для сотрудников вузов, двойное общее профессиональное образование и украинско-немецкий факультет машиностроения при Национальном техническом университете Украины «Киевский политехнический институт». Финансируемый ЕС проект «Межрегиональная сеть трансфера технологий», который реализуется при поддержке Государственного фонда регионального развития, направлен на создание нескольких центров трансфера технологий в период 2018–2021 годов (Украина, 2018b). Однако эти программы обладают ограниченным потенциалом для создания прочных связей между промышленностью и наукой. Одной из коренных причин такого ограниченного потенциала, выявленных МЭРТ, является отсутствие в университетах и государственных научно-исследовательских учреждениях стимулирующих условий для разработки продуктов и создания интеллектуальной собственности (Украина, МЭРТ, 2019a). Отсутствие технической помощи, подпитываемое общим снижением интереса к НИОКР и инновациям, препятствует партнерским отношениям между деловыми и научными кругами.

Еще одним препятствием является отсутствие прямой государственной финансовой поддержки инновационной деятельности в виде ваучеров или долевого грантов. Инновационные ваучеры, которые, как установлено, положительно влияют на формирующуюся динамику инноваций (Matulova, 2015; Speisberger and Schoenbeck, 2019), как правило, недоступны. Исключением являются инновационные ваучеры на климатические проекты в агробизнесе, которые ЕБРР предоставляет в поддержку разработки «зеленых» бизнес-решений. Для улучшения связей между промышленностью и наукой необходимы дальнейшие стратегические усилия для предоставления финансирования на конкурсной основе.

## Сети диаспоры

Хотя Украина не имеет всеобъемлющей национальной стратегии мобилизации своей диаспоры, существуют отдельные инициативы с ограниченным охватом, такие как Форум украинской научной диаспоры Национальной академии наук Украины (НАНУ) и конференции, организованные Международным институтом образования, культуры и связей с диаспорой (2014). По данным Министерства социальной политики, по состоянию на 2018 год за рубежом проживало более 3,2 млн украинцев, в том числе многие успешные предприниматели и исследователи. Этот большой потенциал следует задействовать для развития страны.

## Гендерное равенство

Еще одним важным аспектом данного подкомпонента является гендерное равенство: более эффективное использование навыков женщин имеет решающее значение для развития инноваций, особенно с учетом роста доли женщин среди выпускников высших учебных заведений, специалистов и технических работников (см. главу II). К числу последних изменений в законодательстве по гендерным вопросам относится принятие Государственной социальной программы обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин на период до 2021 года (Украина, 2018c). Специальные положения, касающиеся женского предпринимательства, также включены в Стратегию развития МСП на период до 2020 года, Экспортную стратегию на 2017–2021 годы и Стратегию по сокращению бедности. Дальнейший прогресс сталкивается с рядом проблем, включая ограниченное финансирование государственной программы, нехватку общедоступной информации об осуществлении планов действий и отсутствие статистических данных в разбивке по признаку пола во многих областях, особенно в статистике предприятий. Международные доноры осуществляют несколько проектов. Содействие участию женщин в процессе принятия решений является одной из целей проекта «Партнерство в интересах экономического развития и демократического управления на местах» (PLEDDG), финансируемого Правительством Канады (PLEDDG, 2020).

## Подкомпонент III

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

### Достижения

- ✓ Бизнес-ассоциации и союзы предприятий создали ряд государственно-частных партнерств, что свидетельствует об активном развитии деловых сетей и синергизма.
- ✓ Вопросы гендерного равенства включены в ряд стратегических документов по вопросам политики, и принята специальная программа на национальном уровне.

Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Связи между промышленностью и наукой не стимулируются с помощью программ инновационных ваучеров, которые могут оказывать положительное влияние на формирующуюся динамику инновационной деятельности, гранты на совместные исследования не предоставляются в рамках комплекса мер инновационной политики. Ограниченность связей между государственными научно-исследовательскими учреждениями, вузами и предприятиями не позволяет воспользоваться возможностями для совместных проектов.</li> </ul>	✓ Рассмотрение вопроса о внедрении инструментов прямого государственного финансирования в форме программ инновационных ваучеров для стимулирования реализации инновационных идей на неконкурсной основе.	Среднесрочный период	МЭРТ
	✓ Внедрение грантов на совместные НИОКР, предоставляемых на конкурсной основе, для содействия сотрудничеству между научными кругами и промышленностью в рамках прозрачных институциональных основ при обеспечении тщательного мониторинга и регулярной оценки.	Среднесрочный период	НАНУ
	✓ Поддержка государственных научно-исследовательских учреждений в создании структур и потенциала, необходимых для укрепления связей между промышленностью и наукой.	Среднесрочный период	МОН НАНУ
	✓ Расширение каналов совместных исследований и системы трансфера технологий в целях содействия сделкам с интеллектуальной собственностью.		
	✓ Улучшение инфраструктуры трансфера технологий в вузах для коммерциализации инноваций государственных учреждений.		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Развитию кластеров препятствует отсутствие критической массы в конкретных отраслях и отсутствие стабильных связей для построения сильной региональной экономики.</li> </ul>	✓ Формулировка четких основ кластерной политики, которые станут базой для развития кластеров, с целью повышения их международной конкурентоспособности путем укрепления региональных связей (например, рассмотрение вопроса о создании региональной стратегии сотрудничества между заинтересованными сторонами из состава промышленности, научных кругов и органов власти).	Среднесрочный период	МЭРТ НАНУ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Элементы инновационной инфраструктуры зачастую являются неэффективными из-за нехватки финансовых средств, снижения интереса и низкого потенциала.</li> </ul>	✓ Проведение комплексной оценки инфраструктуры поддержки инноваций и разработка набора внутренних стандартов.	Среднесрочный период	МЭРТ МОН
	✓ Интеграция консультационных услуг в портфель элементов инфраструктуры, чтобы охватить весь цикл инновационной деятельности от разработки проектов на ранних этапах до коммерциализации продуктов.		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• В национальной статистике деятельности предприятий отсутствуют данные в разбивке по признаку пола.</li> </ul>	✓ Определение областей, в которых требуется вмешательство с использованием мер политики с точки зрения гендерного равенства путем интеграции в национальную статистику деятельности предприятий разбивке по признаку пола.	Среднесрочный период	Государственная служба статистики Украины
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сети диаспоры нуждаются в дальнейшем стимулировании для передачи предпринимательского опыта и привлечения кадрового потенциала на внутренний рынок.</li> </ul>	✓ Разработка национальной стратегии мобилизации диаспоры, включая приоритеты и план действий по использованию сетей диаспоры.	Среднесрочный период	НАНУ Международный институт образования, культуры и связей с диаспорой

Источник: ЕЭК ООН.

## Подкомпонент IV: Распространение знаний

*Механизмы, обеспечивающие равный и широкий доступ к информации, имеют жизненно важное значение для создания инновационной экосистемы как в государственном, так и в частном секторах, выступая в качестве каналов распространения и межсекторального потока информации.*

### Государственные закупки для поддержки инноваций

Закон о государственных закупках не предусматривает специальных мер по поддержке спроса на инновации или созданию платформ для инноваций. Однако в 2019 году МЭРТ предприняло шаги для повышения эффективности государственных закупок, создав государственное учреждение «Профессиональные закупки» в качестве организации централизованных закупок. Кроме того, отдельные инициативы поддерживают этот аспект. Например, финансируемый донорами проект «Зеленые государственные закупки: передача опыта в Словакии и Украине»<sup>4</sup> способствовал повышению осведомленности о государственных закупках посредством учебного курса в режиме онлайн для чиновников. Государственное финансово-кредитное учреждение инноваций также стимулирует создание и использование полезных моделей и промышленных образцов в рамках конкурсов Фонда поддержки изобретений. Победители получают финансирование нескольких услуг, включая лабораторные испытания, подготовку патентных заявок и разработку бизнес-модели, при этом закупка всех услуг осуществляется через систему государственных закупок. В качестве действенной меры реагирования на потребность в инновационных решениях, обладающих конкурентными преимуществами, механизм докоммерческих закупок может стимулировать спрос в формирующейся динамике инноваций при одновременной поддержке инновационных стартапов и МСП.

### Цифровизация и электронное правительство

В последние годы большое внимание привлекала цифровизация экономики, что отражено в Концепции развития цифровой экономики и общества Украины на 2018–2020 годы, включая значительные инвестиции в инфраструктуру широкополосной связи (Украина, 2018d). Хотя Правительство еще не приняло национальный план развития широкополосной связи, сохраняются возможности для улучшения широкополосного доступа в сельских районах (см. главу II). Тем не менее Министерство цифровой трансформации (созданное в 2019 году) работает над цифровизацией услуг для МСП, сокращая цифровой разрыв. Согласно исследованию Всемирного банка 2019 года, быстрый рост сектора ИКТ в последние годы привел к увеличению спроса на квалифицированных специалистов. В то же время Украина столкнулась с существенной утечкой специалистов, обладающих опытом в новых технологических областях, включая искусственный интеллект, облачные вычисления и кибербезопасность. Тем не менее в области высокопроизводительных вычислений происходят позитивные изменения: национальная сетевая инфраструктура объединяет ресурсы 26 университетов и научно-исследовательских учреждений, предоставляя исследователям доступ к ресурсам через девять виртуальных организаций. Кроме того, в соответствии с Законом «О доступе к публичной информации» (принятым в 2014 году), Правительство создало единый публичный портал открытых данных, обеспечивающий доступ к метаданным, собираемым государственным сектором в коммерческих целях, и укрепляющий межсекторальные связи.

## Другие вопросы политики

Существующие инструменты политики не позволяют в достаточной степени устранить имеющиеся пробелы в распространении знаний в Украине в том, что касается использования потенциала помощи в области промышленных технологий, механизмов брокерства для модернизации технологий, а также инструментов внедрения стандартов, испытаний и сертификации для МСП. Тем не менее Стратегия развития системы технического регулирования на период до 2020 года предусматривает косвенную поддержку МСП, хотя она и не ориентирована непосредственно на таких субъектов.

Подкомпонент IV		Оценки и рекомендации по результатам субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики»	
Достижения			
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Создана централизованная закупочная организация – государственное учреждение «Профессиональные закупки».</li> <li>✓ Были предприняты очевидные усилия для внедрения политики «зеленых» закупок для устойчивого развития.               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Создан единый публичный портал открытых данных, способствующий прозрачности в деятельности государственных органов.</li> </ul> </li> </ul>			
Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Огромный потенциал государственных закупок как рычага инновационного развития пока что не освоен в полной мере.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Стимулирование разработки инновационных товаров и услуг с помощью политики, ориентированной на спрос, например рассмотрение вопроса о внедрении механизма докоммерческих закупок для стимулирования деятельности в области НИОКР и инноваций и создания конкурентного преимущества для инновационного предпринимательства при модернизации государственных услуг.</li> </ul>	Среднесрочный период	МЭРТ Государственное учреждение «Профессиональные закупки»
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Информационные и брокерские услуги для модернизации технологий и оказания помощи компаниям в планировании и осуществлении инновационной деятельности недостаточны и не позволяют МСП оптимизировать свои рабочие процессы.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Расширение услуг по поддержке инноваций путем внедрения механизмов брокерства (таких как мероприятия по продвижению брокерских услуг, совместное планирование проектов и подбор партнеров) в портфель элементов инновационной инфраструктуры и (или) в систему сотрудничества с частным сектором.</li> </ul>	Среднесрочный период	МЭРТ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Положения об оказании помощи в области промышленных технологий не соответствуют спросу в секторе МСП, что препятствует модернизации производственных процессов МСП.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Стимулирование дальнейшего перехода экономики к Индустрии 4.0 путем предоставления МСП соответствующих услуг исследования рыночной конъюнктуры, технической оценки и консультационных услуг, подготовки кадров в области ИКТ и помощи в реализации проектов НИОКР (например интеграция этих вопросов в зоны ответственности научно-технических и индустриальных парков, центров трансфера технологий и программ, осуществляемых Офисом развития МСП).</li> </ul>	Среднесрочный период	МЭРТ ОРМСП

Источник: ЕЖ ООН.

## Подкомпонент V: Научные исследования и образование

*Признавая потребности современных рынков труда и быстрое развитие технологической среды, правительства стран применяют междисциплинарный подход к образованию на основе инициатив в сфере НТИМ. Меры политики по активизации исследований направлены на продвижение научных исследований, сотрудничества и коммерциализации.*

### Политика по увеличению числа выпускников в области НТИМ

Положительной особенностью системы образования являются многочисленные стимулы, способствующие развитию сферы науки, технологий, инженерии и математики (НТИМ) в системе общего образования. Они включают стипендии, национальные конкурсы и дополнительные баллы при внешней оценке с четко определенными стратегическими и институциональными основами. Реформа средней школы с ярко выраженным акцентом на НТИМ началась в 2016 году с принятия Концепции реализации государственной политики в сфере реформирования общего среднего образования «Новая украинская школа» на период до 2029 года (Украина, 2016а). Тем не менее, хотя студенты бакалавриата пользуются программами обмена в сфере НТИМ, подсектор высшего образования не имеет финансовых стимулов для связанных с НТИМ областей в университетах, таких как стипендии, гранты и стажировки. Необходимо дальнейшее развитие, о чем свидетельствует нехватка квалифицированных кадров, о которой сообщают предприятия (см. главу II) (World Bank, 2017). Эта потребность сталкивается с серьезными долгосрочными ограничениями, такими как низкое число квалифицированных преподавателей НТИМ, а также проливает свет на некоторые структурные проблемы экономики, такие как быстрый отток студентов и молодых ученых, временно трудоустраивающихся на многонациональные предприятия за рубежом.

### Меры политики по содействию НИОКР

Государственное финансирование исследований утверждается на ежегодной основе. Национальные приоритетные направления научных исследований на период 2011–2020 годов определены Законом Украины «О приоритетных направлениях развития науки и техники» (принятым в 2001 году) и последний раз утверждались Кабинетом Министров в 2016 году (Украина, 2016б). Стратегические (10-летние) и среднесрочные (пятилетние) приоритетные направления инновационной деятельности дополнительно установлены Законом Украины «О приоритетных направлениях инновационной деятельности в Украине». НАНУ, как основная научно-исследовательская организация страны, получает наибольшую долю государственного финансирования научных исследований (61,2 процента в 2018 году), выделяемого в рамках государственного бюджета 25 государственным учреждениям на фундаментальные и прикладные исследования, государственные программы, государственные заказы и международные проекты (Украина, МОН, 2019).

Усиление научных исследований за счет действенных мер поддержки особенно важно для Украины с учетом быстрого сокращения числа исследователей за последнее десятилетие (с 133 744 в 2010 году до 59 392 в 2017 году). Так, для расширения кадрового резерва в сфере НИОКР Национальный фонд исследований Украины (учрежденный в 2018 году) предоставляет гранты на конкурсной для отдельных лиц, коллективов и учреждений (см. таблицу IV.2). В общей сложности из государственного бюджета на 2019 год Фонду было выделено 260 млн гривен для начала его работы. Еще одной недавно введенной мерой поддержки являются совместные научно-технические конкурсы, организуемые НАНУ. В 2020 году НАНУ начнет присуждение учреждениям

грантов, обусловленных внешним софинансированием со стороны партнеров, тем самым улучшая общую систему трансфера технологий и способствуя мобильности между научными кругами и бизнесом (Украина, НАНУ, 2019). Трансграничное сотрудничество также поддерживается в рамках ряда международных проектов и партнерств с зарубежными научно-исследовательскими учреждениями.

## Подкомпонент V

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

### Достижения

- ✓ Для стимулирования образования в области НТИМ в системе общего образования применяется действенный комплекс мер политики.
- ✓ Национальный фонд исследований был создан в 2018 году для развития научно-исследовательской и инновационной деятельности в стране.

Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Механизмы финансирования исследований на конкурсной основе ограничены. Отсутствуют конкурсы заявок, направленные на стимулирование сотрудничества между частным сектором и научными кругами.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Расширение финансирования научных исследований на конкурсной основе для повышения эффективности научно-технической системы.</li> </ul>	Среднесрочный период	НАНУ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Рассмотрение вопроса о введении программы совместного финансирования, обусловленного партнерством между государственными научно-исследовательскими учреждениями и частными предприятиями.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стимулы для получения академических степеней в области НТИМ в вузах являются обязательными для привлечения студентов вузов в смежные области.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Продвижение областей НТИМ в системе высшего образования для обеспечения будущего резерва талантливых специалистов (например, разработка веб-портала НТИМ для предоставления информации о возможностях и инфраструктуре поддержки, проведение рекламных дней в научно-исследовательских институтах, создание финансовых стимулов в форме специальных стипендий).</li> </ul>	Краткосрочный период	МОН
<ul style="list-style-type: none"> <li>• В рамках программ поддержки научных исследований не установлены системы мониторинга и оценки.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Создание системы мониторинга и оценки для интеграции во все действующие и будущие инициативы по финансированию научных исследований в целях повышения их эффективности путем стандартизации и обеспечения возможности проведения оценки воздействия.</li> </ul>	Краткосрочный период	МОН

Источник: ЕЖ ООН.

## Примечания

- <sup>1</sup> Набор данных BEEPS V последний раз обновлялся 23 августа 2017 года.
- <sup>2</sup> Deloitte, The Ukrainian Parliament adopted a law that substantially changes the Ukrainian taxation system, 11 January 2018.
- <sup>3</sup> Другими инициаторами движения являются Институт экономических исследований и политического консалтинга, Торгово-промышленная палата Украины, Офис реформ при Кабинете Министров, Европейское инновационное агентство и государственное предприятие «Укрпромвнешэкспертиза».
- <sup>4</sup> Проект осуществляется неправительственной организацией GoLOCAL в партнерстве со Словацким центром коммуникации и развития при софинансировании со стороны Словацкого агентства по международному сотрудничеству в целях развития (SlovakAid).

## Литература

- ЕБРР (Европейский банк реконструкции и развития) (2020). BEEPS V (база данных). <https://www.beeps-ebd.com/data/beeps-v-and-mena-es-2012-2016>.
- Украина, Кабинет Министров (2002). Об инновационной деятельности, Закон Украины № 36, ст. 266. Киев.
- Украина, Кабинет Министров (2014а). Стратегический план действий НАГС на 2019–2022 годы. Постановление Правительства № 500, 1. Киев.
- Украина, Кабинет Министров (2014б). О государственной помощи субъектам хозяйствования, Закон Украины № 34, ст. 1173, ст. 6. Киев.
- Украина, Кабинет Министров (2016а). Об утверждении Концепции реализации государственной политики в сфере реформирования общего среднего образования «Новая украинская школа» на период до 2029 года. Распоряжение № 988-р. Киев.
- Украина, Кабинет Министров (2016б). Об утверждении перечня приоритетных тематических направлений научных исследований и научно-технического развития на период до 2020 года. Постановление № 942. Киев.
- Украина, Кабинет Министров (2017). О принятии Экспортной стратегии Украины («дорожной карты» стратегического развития торговли) на 2017–2021 годы. Распоряжение № 1017-р. Киев.
- Украина, Кабинет Министров (2018а). О государственной помощи субъектам хозяйствования, Закон Украины. № 36, ст. 274. Киев.
- Украина, Кабинет Министров (2018б). Об утверждении предложений по выделению в 2018 году бюджетных средств на проекты регионального развития, которые могут быть реализованы за счет средств, полученных от Европейского Союза в рамках реализации соглашения о финансировании Программы поддержки секторальной политики – Поддержка региональной политики Украины, которые прошли конкурсный отбор. Распоряжение № 569-р. Киев.
- Украина, Кабинет Министров (2018с). Государственная социальная программа обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин на период до 2021 года. Постановление № 273. Киев.
- Украина, Кабинет Министров (2018д). Об утверждении концепции развития цифровой экономики и общества Украины на 2018–2020 годы и утверждении плана мероприятий по ее реализации. Распоряжение № 67-р. Киев.
- Украина, Кабинет Министров (2019а). Стратегия развития сферы инновационной деятельности на период до 2030 года. Распоряжение № 526-р. Киев.
- Украина, Кабинет Министров (2020). О внесении изменений в Закон Украины «О государственном бюджете Украины на 2020 год» относительно обеспечения функционирования Фонда развития предпринимательства. Закон № 2589. Киев.
- Украина, МОН (Министерство образования и науки) (2019). Аналитический отчет о развитии науки и техники, результатах научной и научно-технической деятельности за 2018 год. Киев.
- Украина, МЭРТ (Министерство экономического развития и торговли) (2019а). Кросс-секторальная экспортная стратегия на 2019–2023 годы. Инновации для экспорта. Киев.
- Украина, МЭРТ (Министерство экономического развития и торговли) (2019б). Инфраструктура поддержки МСП в Украине. Киев.
- Украина, НАНУ (Национальная академия наук) (2019). О проведении конкурса научно-технических проектов для учреждений НАН Украины в 2020 году. Приказ № 445. Киев.
- ISO (Международная организация по стандартизации) (2020). *Исследование по сертификатам по стандартам ISO на системы менеджмента 2017–2018 годы*. Женева.
- APPAU (Association of Industrial Automation Enterprises of Ukraine) (2020). Manifesto Industry4Ukraine. <https://www.industry4ukraine.net/en/publications>.
- EU (European Union) (2017). *Peer Review of the Ukrainian Research and Innovation System. Horizon 2020 Policy Support Facility*. Luxembourg.
- ITC (International Trade Centre) (2018). *SME Competitiveness Survey. Invest in Ukraine. Local Business Intelligence*. Geneva.
- Matulova, Pavla (2015). Innovation vouchers as a segment of regional innovation strategy. *Procedia Economics and Finance*, 26, 842–848.
- PLEDDG (Partnership for Local Economic Development and Democratic Governance Project) (2020). Gender equality. <http://pleddg.org.ua/en/gendera-rivnist>.
- Speisberger, Manfred, and Julian Schoenbeck (2019). Innovation vouchers for the transition of energy and innovation systems. *Journal of Foresight and STI Governance*, 13 (1), 70.
- World Bank (2017). *Skills for a Modern Ukraine*, pp. 57–79. Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Bank (2019). *Path for Ukraine's Economic Growth: Technology Upgrading*, pp. 28–42. Washington, D.C.: World Bank Group.

## Веб-сайт

Офис развития МСП: <https://sme.gov.ua>



## Глава V

# КОМПОНЕНТ III: ПРОЦЕССЫ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

*В рамках компонента III на примере одной конкретной меры политики рассматриваются основные процессы выработки инновационной политики: каким образом сведения, фактические данные и вклад заинтересованных сторон используются в процессе принятия решений, их реализации на практике, мониторинга и оценки. Десять подробных показателей политики касаются каждого этапа процесса для этой конкретной меры политики, от выявления проблем или сбоев в работе рынка до разработки политики, ее осуществления, анализа, оценки воздействия и учета прошлого опыта.*

*В консультации с МОН Украины и НАНУ ЕЭК ООН выбрала Стратегию развития сферы инновационной деятельности на период до 2030 года для оценки на основе следующих критериев:*

- i) Мера политики направлена на развитие науки, технологий и инноваций (НТИ) в стране.*
- ii) Мера политики отражает стандартную практику инновационной политики в стране.*

*В рамках компонента III также формулируются выводы более общего характера в отношении выработки инновационной политики.*

---

## Процессы инновационной политики: сильные и слабые стороны

Стратегия развития сферы инновационной деятельности Украины – это необходимая инициатива, содержащая долгосрочное видение и цели развития инновационной системы страны. Стратегия была сформулирована в результате структурированного и открытого процесса консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами, а ее структура и содержание частично соответствуют надлежащей международной практике, например с точки зрения ее согласованности с соответствующей общей и отраслевой политикой, ее срока действия и видов целевых показателей. Недостатки стратегии связаны с базовым анализом, который не выявляет, не изучает и не оценивает сбои в работе рыночных механизмов, не рассматривает соответствующие варианты политики, не содержит сопоставление жизнеспособных альтернативных вариантов и воздействия на бюджет или не включает структурированные механизмы осуществления и последующей работы. На момент проведения исследования для настоящей публикации отсутствовал полноценный бюджет и план действий по реализации стратегии.

В целом анализ, проведенный в рамках субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики», показал, что, несмотря на инициативы в области демократии и реформирования управления, предпринятые за последние пять лет (прежде всего это Стратегия реформирования государственного управления и Закон «О государственной службе»), система подготовки, разработки и координации политики, действующая в отраслевых министерствах и других государственных органах, обладающих компетенцией в области политики в сфере НТИ, до сих пор не полностью функционирует, и сохраняются значительные пробелы в практике планирования и разработки политики. Мониторинг и оценка недостаточно развиты и чрезмерно ориентированы на практические результаты при наличии малого количества системных связей, обеспечивающих учет прошлого опыта в процессе разработки политики. Эти вопросы влияют на качество мер политики и, следовательно, на эффективность инновационной деятельности в стране.

## **Инновационная политика в целом: реформирование управления и демократические реформы набирают обороты**

Украина последовательно занимает места в нижней трети по глобальным индексам управления, что связано с ненадлежащим функционированием системы правосудия и непрозрачными практиками государственного управления в сочетании с широким распространением связей между бизнесом и политическими кругами и неразвитостью гражданского общества. Тем не менее Украина предприняла важные шаги по модернизации государственного управления, в частности в период с 2016 года, когда законодательный орган принял Стратегию реформирования государственного управления и Закон «О государственной службе». Оба документа в целом рассматриваются как масштабные, но актуальные флагманские инициативы по повышению действенности и подотчетности системы государственного управления (Iarema, 2019).

Действительно, с 2016 года Украина предприняла несколько инициатив по модернизации государственных услуг при существенной поддержке со стороны доноров (SIGMA, 2018), в частности со стороны партнеров страны в ЕС. Сократилось влияние политических вопросов на государственную службу, которая стала более профессиональной и прозрачной, государственные органы укрепили свой потенциал по осуществлению реформ и идет цифровизация этой сферы (Iarema, 2019). Началась реформа оплаты труда государственных служащих, и вводятся важные правовые изменения в положения о найме государственных служащих (SIGMA, 2018). Правительство также осуществило всеобъемлющий процесс политической децентрализации в целях реструктуризации отношений между центром и периферией, укрепления устойчивости страны к воздействию шоков и совершенствования управления (Romanova and Umland, 2019). Новый состав Правительства принял обязательство уделять приоритетное внимание вопросам управления, судебной реформы и усилий по борьбе с коррупцией, однако, учитывая масштабы и охват усилий при новом Президенте, перспективы неясны.

## **Основная рассматриваемая мера политики: Стратегия развития сферы инновационной деятельности на период до 2030 года**

Национальная инновационная стратегия – это всеобъемлющий, руководящий программный документ, в котором определяются государственное видение, цели и обязательства органов власти в отношении выделения ресурсов для разработки инновационной политики. Она помогает координировать деятельность многочисленных органов власти, участвующих в разработке инновационной политики, и определяет приоритетные меры политики, нацеливая их на решение проблем при одновременном использовании возможностей и ресурсов стран. С учетом такого multidisciplinary характера и широкого круга задействованных государственных субъектов координация считается особенно важной в случае государственных стратегий, связанных с инновациями.

В настоящее время большинство стран с высоким и средним уровнем дохода разрабатывают стратегии высокого уровня для поощрения инноваций (IDRC and OECD, 2010). По данным

ОЭСР (OECD, 2014, стр. 90), эти стратегии могут выполнять три важные функции при разработке государственной политики:

1. «Они формулируют видение правительства относительно вклада [НТИ] в социально-экономическое развитие страны.
2. Они устанавливают приоритеты для государственных инвестиций в сфере НТИ и определяют направленность государственных реформ (таких как финансирование научных исследований университетов, системы оценки). Они также мобилизуют субъектов в сфере НТИ для достижения определенных [ЦУР] в таких областях, как энергетика, окружающая среда или здравоохранение, и могут помочь сориентировать инвестиции частных субъектов и все более самостоятельные университеты и государственные научно-исследовательские институты на приоритетные области или технологии.
3. Разработка этих стратегий может вовлечь заинтересованные стороны (научно-исследовательское сообщество, финансирующие учреждения, деловые круги, гражданское общество, региональные и местные органы власти) в процесс широких консультаций, которые помогут выработать общее видение будущего и облегчат координацию в рамках инновационной системы.»

Содержание инновационных стратегий зависит от конкретных потребностей экономики. Правительствам стран следует рассматривать несколько элементов и общих характеристик, которые в настоящей главе используются в качестве эталонных показателей:

1. Четкое видение. Инновационные стратегии должны содержать четкое видение усовершенствований, которых необходимо добиваться, обеспечивать прозрачную структуру регулирования и стимулирования и определять возможные технологические траектории в соответствии с целями политики (IDRC and OECD, 2010).
2. Опора на фактические данные для выявления сбоев в работе рыночных механизмов. Видение стратегии должно основываться на динамике, наблюдаемой в частном и государственном секторах (IDRC and OECD, 2010), и должно быть подготовлено на основе эмпирических данных, выявления сбоев в работе рыночных механизмов и инструментов изучения возможностей, таких как сценарный анализ и анализ сильных, слабых сторон, возможностей и угроз (SWOT-анализ). Процесс подготовки и разработки стратегии потенциально более важен, чем сам документ, поскольку он помогает выявить барьеры и скрытые возможности, а также способствует учету прошлого опыта (OECD, 2014).
3. Действенная координация. При наличии нескольких уровней мер политики эффективность координации имеет важное значение, особенно в развивающихся странах, которым необходимо корректировать и координировать эти уровни мер политики, с тем чтобы действительно продвигать инновации, а также достижение других взаимодополняющих ЦУР, таких как устойчивость или сокращение масштабов нищеты (IDRC and OECD, 2010).
4. Соответствующие временные рамки. Национальные инновационные стратегии различаются по срокам, но редко превышают пять-десять лет. В редких случаях срок действия не определен, например, в случае Национальной инновационной стратегии Колумбии. Многие европейские страны определили свои национальные стратегии в рамках программы ЕС «Горизонт 2020» (OECD, 2014).
5. Эталонные целевые показатели. Национальные инновационные стратегии должны включать целевые показатели для сопоставительной оценки эффективности и прогресса. Как правило, они выражаются в виде количественных целевых показателей расходов на НИОКР. Страны также установили целевые показатели с точки зрения практических результатов инновационной деятельности, таких как патенты, цитирование и публикации (как в Российской Федерации) или даже результаты в области образования (как в Дании и Швейцарии) (OECD, 2014). В идеале стратегия должна включать конкретные цели в области инновационной деятельности.
6. Планы действий. Целевые показатели эффективности должны дополняться планами действий, в которых устанавливаются краткосрочные меры, основные этапы и показатели прогресса, а также

обязанности, конкретные задания и сроки. Планы действий определяют последовательность осуществления стратегий и делают их действующими, а их цели достижимыми. Национальные инновационные стратегии часто осуществляются министерствами или специальными ведомствами, отвечающими за их финансирование и инновационную деятельность. Их действие также может быть обеспечено на основе региональных стратегий или даже договоров, таких как соглашения о показателях эффективности работы с университетами (OECD, 2014).

7. Оценка. Для обеспечения подотчетности и оценки практических и долгосрочных результатов в осуществление стратегий следует включить правила и инструменты оценки. Оценка, как правило, касается не только отдельных мер или инструментов политики, но и всего портфеля научных исследований или общей системы научных исследований и инноваций (OECD, 2014).

Стратегия развития сферы инновационной деятельности Украины на период до 2030 года является ключевым, руководящим стратегическим документом, определяющим видение и цели Правительства по разработке инновационной политики. Она была подготовлена МОН и принята Кабинетом Министров 10 июля 2019 года. Документ состоит из трех основных компонентов: (а) правовые основы инновационной деятельности, (б) развитие инновационной инфраструктуры и консультационная поддержка и (с) образовательная и культурная деятельность в области предпринимательства. Она фактически заменила государственную инновационную политику, проводимую с 2009 года. Срок осуществления стратегии охватывает период до 2030 года.

Основная цель заключается в «развитии национальной инновационной экосистемы для обеспечения быстрого и качественного преобразования креативных идей в инновационные продукты и услуги». Общей цели соответствуют три подцели:

1. создание благоприятных условий для ускоренного развития инновационной сферы и роста постиндустриальных отраслей экономики;
2. преодоление текущих негативных тенденций в развитии инновационной деятельности и инновационного потенциала при создании условий для расширения его воспроизводства;
3. повышение эффективности использования бюджетных средств, направленных на развитие науки и инноваций.

Таблица V.1

**Обзор подкомпонентов и показателей компонента  
«Процессы инновационной политики»**

Подкомпонент I: Подготовка	Подкомпонент II: Разработка	Подкомпонент III: Осуществление	Подкомпонент IV: Последующая работа
Инновационный форсайт	Планирование	Внесение поправок в стратегические документы	Заключительная оценка
Обоснование	Принятие решений	Анализ меры политики в сравнении с планом действий по ее осуществлению	Усовершенствование
	Консультации с частным сектором		
	Согласованность		

Источник: ЕЭК ООН.

## Подкомпонент I: Подготовка

*Надлежащая подготовка политики закладывает основу для процесса ее выработки. Меры государственной политики должны по возможности зависеть от выявленных сбоев в функционировании рыночных механизмов, а также будущих тенденций, которые будут влиять на область, в которой реализуются меры политики.*

### Инновационный форсайт

Анализ показал, что инновационный форсайт представляющий собой практику, которая позволяет учесть будущие тенденции и перспективы в научно-исследовательской деятельности и скорректировать инновационную политику, эпизодически интегрируется в процесс выработки политики. Согласно интервью, проведенным Институтом экономических исследований и политического консалтинга (2019), в 2011 году была проделана работа по комплексному стратегическому форсайту.<sup>2</sup> На втором этапе Институт провел сравнительный анализ выявленных тенденций с имеющимся в настоящее время потенциалом Украины с учетом приверженности страны достижению ЦУР. Кроме того, МОН организовало ряд консультаций с предприятиями относительно их потребностей в научных исследованиях и инновациях. Состоялось около 10 таких встреч и запланировано еще больше. Первыми результатами стали последующие меры со стороны бизнеса и разработка первых шагов для принятия решений в соответствии с предложениями предприятий в ходе подготовки Стратегии развития сферы инновационной деятельности, при этом инструменты или методы форсайта не использовались.

### Обоснование политики

Подавляющее большинство заинтересованных сторон в области инновационной политики, с которыми проведены консультации для целей анализа в рамках субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики», сочли, что потребность в подготовке инновационной стратегии назрела давно. Такое восприятие можно объяснить рядом факторов: ограниченным воздействием государственной инновационной политики, общим отсутствием четкого стратегического видения того, как поставить Украину на инновационный путь развития, и отсутствием межсекторального документа, посвященного вопросам науки и инноваций в стране. Одна из заинтересованных сторон подчеркнула необходимость отказа от бессистемного подхода к инновациям, ставшего причиной бурного развития инициатив, которые никуда не привели.

В самой Стратегии развития сферы инновационной деятельности признается, что «подходы к формированию государственной инновационной политики, которые существуют в течение последних [10] лет, оказались неспособными поднять Украину на более высокий уровень [эффективности инновационной деятельности], и поэтому нуждаются в радикальных изменениях», и что «предыдущие попытки формирования государственной политики поддержки инноваций в Украине через выборочную помощь в развитии отдельных отраслей, подотраслей и проектов имели ограниченное положительное влияние» (Украина, Кабинет Министров, 2019, стр. 6). В период с 2013 по 2018 годы различные государственные органы разработали почти 40 отраслевых стратегических документов, включающих положения, относящиеся к развитию инноваций в конкретных областях, при ограниченном синергизме содержания и ограниченной координации. Таким образом, подготовка новой инновационной стратегии представляется оправданной.

Тем не менее базовый анализ, определяющий проблемы, которые необходимо решить, и пути их решения, ограничен. Для концептуализации стратегии неправительственный центр исследований CASE Ukraine, занимающийся экономическими исследованиями, анализом политики и макроэкономическими прогнозами, хотя и не обладающий конкретным опытом в области инновационной политики, представил анализ инновационной экосистемы. На основе этой концепции МОН разработало обоснование стратегии.

В обосновании всесторонне рассматриваются показатели инновационной деятельности Украины на основе последних международных сопоставительных исследований, включая ИГК, индекс инноваций, матрицу показателей инновационной деятельности ЕС и ГИИ, а также последние данные Государственной службы статистики. В нем также излагается видение Правительства о том, каким образом инновации способствуют социально-экономическому развитию, и предлагается ряд общих мер по повышению эффективности инновационной деятельности и реализации этого видения.

Слабыми местами этого анализа стали выявление, анализ и количественная оценка лежащих в основе ограничений и сбоев в работе рыночных механизмов, на которые стратегия реагирует и которые она призвана устранять. В нем также не используются инструменты изучения возможностей, такие как сценарный анализ и SWOT-анализ, не содержится сопоставление жизнеспособных альтернатив или оценка воздействия на бюджет, хотя, учитывая предлагаемые меры, такое воздействие неизбежно будет иметь место. В обосновании отсутствует информация о том, как должна быть реализована стратегия (план действий еще не принят) или как будут контролироваться и оцениваться эффекты стратегии, включая показатели, которые должны использоваться, ответственные учреждения и соответствующие процессы.

Стратегия содержит анализ состояния национальной инновационной экосистемы и структурных аспектов, на совершенствование которых она направлена. Тем не менее отсутствие анализа затрат и выгод в поддержку предписанных мер политики и конкретного оперативного направления препятствуют установлению четких связей между масштабными целями и действиями, способствующими прогрессу в их достижении.

## Общие вопросы политики

Нормативно-правовая база возлагает ответственность за подготовку политики на министерства. Три основных министерства занимаются политикой в сфере НТИ: МОН, Министерство развития экономики, торговли и сельского хозяйства и Министерство цифровой трансформации. Согласно Закону «О центральных органах исполнительной власти», министерства обеспечивают формирование государственной политики в одной или нескольких областях, а другие центральные исполнительные органы контролируют осуществление этой государственной политики. Действительно, не редкость, когда более 60 процентов сотрудников министерства отвечают за разработку политики (SIGMA, 2018).

В Украине два требования законодательства направлены на обеспечение стандарта качества при подготовке законопроектов и мер политики. С одной стороны, Регламентом Кабинета министров предусмотрено, что оценка воздействия проектов правовых актов и предлагаемых мер политики является обязательной и должна содержать анализ проблем, цели, обоснование принятия и оценку регулирующего воздействия, а также воздействия на рынок труда (SIGMA, 2018). С другой стороны, Закон «О принципах государственной политики регулирования сферы хозяйственной деятельности» обязывает учреждения, занимающиеся разработкой политики, оценивать воздействие всех нормативных актов, затрагивающих частный сектор. Это включает в себя большинство нормативных актов, связанных с инновационной деятельностью.

С точки зрения практической осуществимости и выполнения этих двух требований возникает по меньшей мере четыре вопроса:

1. Органы, ответственные за разработку политики, не всегда соблюдают эти требования. В частности, министерства имеют широкую практику представления проектов стратегических и законодательных инициатив напрямую членам парламента с целью обеспечения их принятия без контроля качества со стороны Правительства и минуя требования в отношении выработки политики на основе фактических данных.

2. Качество проводимого анализа является низким. Как и в Стратегии развития сферы инновационной деятельности, отсутствует понимание обоснования предложения и соответствующих воздействий в результате его осуществления.
3. В частности, что касается стратегий, такие документы редко включают надлежащие расчеты затрат (будь то с точки зрения общего планирования затрат или с точки зрения связи с последующим распределением ресурсов), что оказывает значительное влияние на распределение ресурсов и в конечном счете на осуществление таких стратегий (SIGMA, 2018).
4. Поразительнее всего, наверное, то, что эти два требования не увязаны друг с другом с точки зрения их правовых основ или исполнения. Разрабатывающие политику учреждения, которые занимаются вопросами развития частного сектора, должны готовить оценки регулирующего воздействия (ОРВ) и пояснительные записки, в значительной степени дублирующие друг друга по содержанию, что создает дополнительную нагрузку на эти учреждения, не обеспечивая дополнительной ценности для лиц, принимающих решения. Бизнес-сообщество подтвердило низкое качество подготовки политики в ходе проведенного недавно обследования, в котором менее трети респондентов согласились со следующим утверждением: «Законы и нормативные акты, затрагивающие мою компанию, сформулированы четко, не противоречивы и не меняются слишком часто» (SIGMA, 2018).

## Подкомпонент I

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

#### Достижения

- ✓ Правительство приняло национальную инновационную стратегию, подготовленную при поддержке неправительственного экономического аналитического центра и основанную на всестороннем обзоре эффективности инновационной деятельности в стране с учетом необходимости стратегического видения, чтобы поставить Украину на инновационный путь развития, а также отсутствия межсекторальной политики, охватывающей НТИ.
- ✓ Существует правовая основа, устанавливающая стандарты качества для подготовки политики соответствующими государственными учреждениями, включая два основных министерства, отвечающие за разработку инновационной политики

Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обоснование Стратегии развития сферы инновационной деятельности не основано на смесях в работе рыночных механизмов или анализе затрат и выгод.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Совершенствование механизмов контроля качества для обеспечения того, чтобы межсекторальные государственные стратегии основывались на фактических данных и содержали элементы, необходимые для обеспечения качества и применимости политики.</li> </ul>	Среднесрочный период	Кабинет Министров
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министерства представляют проекты стратегических и законодательных инициатив напрямую отдельным членам парламента, избегая контроля качества со стороны Правительства.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Принятие и обеспечение соблюдения законодательства, которое предотвращает такого рода практику и обход требований, для чего может потребоваться внесение поправок в регламент Парламент.</li> </ul>	Среднесрочный период	Кабинет министров / Секретариат Правительства
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Несоблюдение требований нормативно-правовой базы и отсутствие согласованности между двумя правовыми основами подготовки политики приводят к неэффективности их действия.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Упрощение требований к подготовке политики путем объединения требуемой оценки воздействия и ОРВ в единый процесс, что снизит нагрузку на министерства и предотвратит дублирование выполняемой работы (SIGMA, 2018).</li> </ul>	Среднесрочный период	Кабинет Министров

Источник: ЕЭК ООН.

## Подкомпонент II: Разработка

*Консультации между государственным и частным секторами являются неотъемлемой частью процесса разработки политики для обеспечения ее актуальности с учетом потребностей рынка и частного сектора и подтверждения приверженности соответствующих заинтересованных сторон ее осуществлению. Инновационная политика является дополнительным компонентом ключевой стратегии страны, который способствует достижению более широкого видения и целей социально-экономического развития. Ее приоритеты и мероприятия должны быть увязаны и согласованы с соответствующими мерами «неинновационной» политики.*

### Планирование

Срок действия Стратегии развития сферы инновационной деятельности составляет чуть более 10 лет (лето 2019 года – 2030 год), что соответствует надлежащей международной практике разработки такой стратегии. Кроме того, как говорилось ранее, в качестве одного из элементов рациональной разработки национальных инновационных стратегий в стратегию включаются целевые показатели для сопоставительной оценки ее долгосрочной эффективности и хода достижения целей. Как обычно, они выражаются в виде количественных целевых показателей расходов на НИОКР (увеличение валовых внутренних расходов на НИОКР до 3 процентов от ВВП в 2030 году в сравнении с 0,45 процента в 2017 году), а также в виде практических результатов инновационной деятельности (например увеличение доли экспорта средневисокотехнологичной продукции в экспорте до 30 процентов с 15,4 процента в 2017 году). Эти целевые показатели представляются чрезмерно масштабными и намного превышают средние показатели по странам, входящим в группу с уровнем дохода ниже среднего. В связи с этим возникает вопрос о том, насколько обоснованными являются такие целевые показатели.

Международное сотрудничество в области науки и инноваций признается в стратегии в качестве национального приоритета. Основное внимание при этом уделяется вкладу инноваций в создание основ для устойчивого роста, увеличение отдачи от практических результатов научной деятельности и их воздействия, а также повышение количества, качества и актуальности базы навыков – все это актуальные и типичные направления деятельности для стран, которые отстают по эффективности инновационной деятельности и интенсивности НИОКР (OECD, 2014).

Однако эта стратегия не касается более широкого круга ЦУР и не включает определенные социальные или экологические задачи. В ней также не уделяется всестороннее внимание развитию синергетических эффектов и сетей взаимодействия между научными кругами и промышленностью или совершенствованию нормативно-правовой базы и правоприменительных механизмов в области защиты собственности, регулирования вопросов ПИС и процедур банкротства – все это важно для дополнения и укрепления национальной инновационной системы.

В Стратегии развития сферы инновационной деятельности отсутствует принятый план действий, определяющий краткосрочные действия и обеспечивающий четкий и реалистичный путь осуществления стратегии. На момент подготовки настоящей публикации план действий принят не был. Стратегия предусматривает, что планы действий охватывают трехлетние периоды осуществления.

### Механизмы консультаций между государственным и частным секторами

При разработке Стратегии развития сферы инновационной деятельности для получения информации использовался относительно открытый и хорошо структурированный процесс



широких консультаций. Специальная рабочая группа (по инициативе МОН, а не следуя требованию законодательства о создании такой группы) определила общее направление стратегии, а семь рабочих подгрупп разработали аспекты, связанные с конкретными группами заинтересованных сторон, такими как стартапы или физические лица-предприниматели. Около 100 заинтересованных сторон приняли участие в работе основной рабочей группы, которая за период 10 месяцев провела 10 заседаний. Интервью ЕЭК ООН с группами заинтересованных сторон (отраслевые министерства, учреждения-исполнители, бизнес-ассоциации, торговые палаты, научные круги и неправительственные организации)<sup>1</sup> подтвердили их участие и открытость обсуждений.

22 октября 2018 года после обсуждений в рабочей группе МОН опубликовало проект стратегии для общественных обсуждений на своем веб-сайте. Замечания должны были быть представлены по электронной почте и телефону до 5 ноября 2018 года. Две рабочие недели – это недостаточно длительный срок для стратегического документа такой значимости, международная практика указывает на период не менее шести недель.

После этого последнего этапа консультаций МОН опубликовало отчет по результатам общественных обсуждений в сети Интернет, включая перечень авторов замечаний. Ряд замечаний, которые заинтересованные стороны высказали в отношении терминологии, определения проблем, целевых показателей и оценки стратегии, были приняты во внимание и включены в окончательный текст стратегии.

Что касается межведомственных консультаций, в рабочей группе приняли участие все отраслевые министерства. Сама рабочая группа была закрыта после принятия стратегии Правительством. Признаком того, что по крайней мере отчасти такие обсуждения были восприняты как конструктивные и плодотворные, является проведение еженедельного координационного совещания МОН и Министерства цифровой трансформации, истоком чего стала рабочая группа. Эти координационные совещания проводятся на уровне заместителей министров, что является важным событием, учитывая то, что заместителям министров поручена разработка политики и проектов нормативных правовых актов.

## Согласованность политики

Стратегия развития сферы инновационной деятельности согласуется со Стратегией устойчивого развития «Украина 2020», в которой содержится список из 62 реформ, сгруппированных по четырем «векторам». Развитие инноваций является одной из реформ в рамках вектора развития. Содержанию Стратегии развития сферы инновационной деятельности соответствует ряд других государственных стратегий, связанных с инновациями, например раздел Стратегии развития МСП на период до 2020 года, посвященный повышению конкурентоспособности и инновационного потенциала МСП. Кроме того, Экспортная стратегия, как и Стратегия развития сферы инновационной деятельности, предусматривает содействие инновациям в целях стимулирования экспорта. Экспортная стратегия также определяет стратегию инновационного развития в качестве ключевого требования для Украины. Таким образом, очевидны некоторые усилия по определению и координации мер политики поддержки. Пробел состоит в отсутствии какой-либо очевидной связи или перекрестной ссылки на Закон об инновационной деятельности, разработанный Министерством развития экономики, торговли и сельского хозяйства, что указывает на отсутствие координации между этими двумя министерствами, в частности, в области инновационной политики. Кроме того, отсутствуют явные синергетические эффекты между Стратегией развития сферы инновационной деятельности и соответствующими стратегическими документами в области образования или промышленности.

## Общие вопросы политики

Хотя практика, использовавшаяся при подготовке Стратегии развития сферы инновационной деятельности, является примером выработки политики на основе широкого участия и значительных усилий по вовлечению заинтересованных сторон и координации, общественный контроль за работой органов власти и участие в разработке политики, как правило, ограничены во всех министерствах, включая министерства, отвечающие за разработку политики в сфере

НТИ. Тем не менее рабочая группа была создана по инициативе МОН, а не согласно требованиям центральной власти, то есть министерство привлекало заинтересованные стороны не потому, что считало это обязательным с правовой точки зрения, а потому, что было убеждено, что это улучшит качество стратегии. В основе вопроса участия лежит отсутствие базового закона, гарантирующего единообразные права граждан во взаимодействии с системой государственного управления, закона об административных процедурах (Iarema, 2019), который распространен в других странах субрегиона.

Правовая основа устанавливает механизмы проведения консультаций между государственным и частным секторами, но не всеобъемлющим образом для всех видов проектов стратегических документов. Более того, практика представляется непоследовательной. Описание результатов процесса консультаций обычно не находит отражения в материалах, представленных министерствами в Кабинет Министров Украины, и не передается гласности (SIGMA, 2018). Правовые акты должны быть опубликованы в течение 15 дней с момента принятия, и на практике они размещаются в сети Интернет. Эта практика гораздо менее последовательно применяется в отношении подзаконных актов, что имеет негативные последствия: только 39 процентов предприятий заявили, что информацию о законах и нормативных актах, затрагивающих их деятельность, можно беспрепятственно получить от государственных органов (SIGMA, 2018).

В первые месяцы своего пребывания в должности Президент Зеленский предпринял согласованные усилия по установлению более прямых взаимоотношений с гражданами. Например, Правительство создало платформу LIFT, которая позволяет гражданам направлять идеи и проекты и подавать заявления для трудоустройства в Правительстве и местных органах власти. Президент обратился к своим подписчикам в Facebook с просьбой выбрать нового губернатора Львова из списка трех кандидатов (ECFR, 2019b).

Что касается межведомственных консультаций по проектам стратегических документов, у Кабинета Министров имеется специальный Регламент, который определяет соответствующие требования: необходимо провести консультации по законам со всеми заинтересованными органами, а также отдельно упоминается обязанность проведения консультаций с Министерством юстиции, Министерством финансов и Министерством экономического развития, торговли и сельского хозяйства (SIGMA, 2018). На практике эти консультации проводятся последовательно, однако два упущения ограничивают их действенность: отсутствие процессов урегулирования конфликтов на административном уровне и отсутствие установленного минимального срока для межведомственных консультаций (SIGMA, 2018), что не дает министерствам достаточно времени для подготовки значимых замечаний. Последнее было особенно ярко выражено в первые несколько месяцев работы нового состава Правительства, в течение которых оно быстро утвердило огромное количество реформ и законов.

Еще одной проблемой, которая негативно влияет на качество разработки политики, являются частичное совпадение компетенций государственных органов в области координации планирования политики (SIGMA, 2018). В некоторых областях политики, включая инновации, ответственность разрознена или неясна. Примером является отсутствие скоординированности Стратегии развития сферы инновационной деятельности (разработанной МОН) и Закона об инновационной деятельности (разработанного Министерством экономического развития, торговли и сельского хозяйства).

Что касается проведения консультаций внутри министерств, то внутренние положения министерств касаются общих требований к процессу разработки политики, установленных другими правовыми актами, упомянутыми ранее, которые включают обязательство консультироваться со всеми «заинтересованными подразделениями министерства и юридической службой, которая выступает как конечная инстанция». Однако не все министерства приняли такие правила, поэтому внутриведомственная практика не получила широкого распространения во всех министерствах. Что касается руководящих указаний и подготовки кадров, то Министерство юстиции и Парламент подготовили руководящие указания по разработке политики, которые доступны в сети Интернет и содержат надежные и полезные инструкции. Централизованная подготовка кадров по вопросам

разработки политики не организована. Отраслевые министерства проводят ее по своему усмотрению, поэтому отсутствуют гарантии качества на уровне органов государственной власти в целом или уверенность в том, что министерства устраняются наиболее актуальные недостатки в разработке политики (SIGMA, 2018).

Подкомпонент II		Оценки и рекомендации по результатам субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики»	
Достижения			
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Стратегия развития сферы инновационной деятельности была разработана в соответствии с международной практикой в отношении периода ее действия, типов целевых показателей и направленности.               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ В ходе разработки Стратегии развития сферы инновационной деятельности были проведены всесторонние и значимые консультации с заинтересованными сторонами.</li> </ul> </li> <li>✓ Межведомственные консультации в ходе разработки Стратегии развития сферы инновационной деятельности были плодотворными, и впоследствии на уровне заместителей министра была создана межведомственная рабочая группа.</li> <li>✓ Стратегия развития сферы инновационной деятельности согласуется с ключевыми и отраслевыми стратегиями.               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Соответствующие отраслевые министерства придерживаются последовательной практики межведомственных консультаций по проектам мер политики.</li> </ul> </li> </ul>			
Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные
<ul style="list-style-type: none"> <li>• В Стратегии развития сферы инновационной деятельности отсутствует план действий.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Разработка инструментов и механизмов, необходимых для реализации стратегии на практике, включая следующие четыре элемента:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка и принятие первого трехлетнего плана действий.</li> <li>• Обеспечение устойчивого финансирования этой деятельности из различных источников.</li> <li>• Создание соответствующих учреждений для осуществления стратегии или обеспечения ее действия (финансовые и человеческие ресурсы).</li> <li>• Включение мер по развитию надлежащего потенциала и механизмов мониторинга и оценки.</li> </ul> </li> </ul>	От краткосрочного до среднесрочного периода	<p>МОН</p> <p>Национальный совет Украины по вопросам развития науки и технологий</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Общественный контроль за работой правительства и участие в разработке политики ограничены, отчасти из-за отсутствия закона о правах граждан.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Принятие закона об административной процедуре, гарантирующий права граждан в их взаимодействии с государственными органами.</li> </ul>	Среднесрочный период	Кабинет Министров
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Межведомственные консультации по проектам мер политики обеспечены лишь отчасти.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Создание координационного органа на высшем административном уровне, обладающим официальными полномочиями урегулировать расхождения во мнениях между отраслевыми министерствами до представления проектов на обсуждение на политическом уровне (SIGMA, 2018).</li> </ul>	Среднесрочный период	Кабинет Министров
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Государственные служащие не имеют специальной подготовки по вопросам разработки политики.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Разработка повестки дня для подготовки кадров по вопросам составления проектов законодательных и стратегических документов в Национальном агентстве Украины по вопросам государственной службы в координации с соответствующими министерствами с целью повышения осведомленности государственных служащих о правовых основах для подготовки политики, а также о важности и механизме выработки политики на основе фактических данных.</li> </ul>	Среднесрочный период	Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы

Источник: ЕЭК ООН.

## Подкомпонент III: Осуществление

*Целевые показатели и сроки, определенные в плане действий, служат основой для регулярного обзора хода осуществления. Анализ хода осуществления на промежуточном этапе помогает выявить административные, институциональные и технические проблемы, которые возникают в процессе осуществления, и позволяет принимать необходимые меры, включая корректировку деятельности и перераспределение ресурсов.*

### Анализ меры политики в сравнении с планом действий по ее осуществлению

МОН отвечает за осуществление Стратегии развития сферы инновационной деятельности, однако в ней отсутствует принятый план действий. В этой связи цель Министерства заключается в доработке и принятии плана действий с особым акцентом на конкретных мерах поддержки, которые могут быть осуществлены за счет имеющихся физических и людских ресурсов. К ним относятся ежегодный фестиваль инноваций (платформа для молодых ученых и стартапов для представления идей и получения наставнической поддержки и встреч с потенциальными инвесторами), а также ежегодный рынок инноваций (платформа для бизнеса и научно-исследовательских институтов для изучения коммерциализации результатов научных исследований).

После принятия Стратегии развития сферы инновационной деятельности Правительством была утверждена бюджетная декларация на 2019–2021 годы. В феврале 2020 года МОН подготовило бюджетную заявку на 2021–2023 годы. Некоторые из этих мероприятий будут, вероятно, финансироваться за счет других стратегий, государственных программ и международной помощи. Некоторые мероприятия, связанные с инновациями, также предусмотрены в других стратегических документах. Например, инновации находятся в центре внимания Стратегии развития малого и среднего предпринимательства. Ряд мероприятий в рамках этой стратегии первоначально осуществлялся при поддержке международных доноров или в рамках других стратегических документов и национальной программы.

### Общие вопросы политики

Отсутствие сметы расходов или информации об источниках финансирования в проектах стратегических документов и несоответствие между планируемым и фактическим финансированием создают серьезные препятствия для осуществления реформ. Кроме того, Правительство или Президент страны часто инициируют поправки на ранних этапах осуществления. В течение одного года после принятия поправки вносятся почти в 40 процентов законов, что негативно сказывается на последовательности и четкости правовой базы: только 33 процента предприятий считают государственную политику четкой и стабильной (SIGMA, 2018).

Потенциал Правительства по осуществлению реформ, вероятно, будет укрепляться в предстоящие месяцы. При новом составе Правительства отраслевые министерства преобразуются в «центры политики», которым поручена разработка политики (в отличие от предоставления государственных услуг), что стало главной составляющей их зон ответственности. Для достижения этой цели в 2017 году в министерствах были созданы новые управления по вопросам государственной политики, и Правительство намерено заполнить 2 500 вакансий специалистов по реформам в этих управлениях (Iarema, 2019).

## Подкомпонент III

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

Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные
<ul style="list-style-type: none"> <li>В Стратегии развития сферы инновационной деятельности отсутствует план действий.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Принятие стратегического плана действий и начало реализации Стратегии развития сферы инновационной деятельности.</li> </ul>	Краткосрочный период	<p>МОН</p> <p>Национальный совет Украины по вопросам развития науки и технологий</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>С точки зрения устойчивого развития содержание стратегии ограничено.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Активизация работы и укрепление механизмов для учета трех основополагающих компонентов устойчивого развития в рамках инновационной политики.</li> </ul>	Среднесрочный период	<p>Все отраслевые министерства</p> <p>Национальный совет Украины по вопросам развития науки и технологий</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Систематическая оценка актуальности ЦУР для приоритетов стратегии и определение возможных областей инноваций.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Неспособность осуществлять политику в соответствии с законом приводит к частым поправкам.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Усиление контроля за разработкой проектов нормативно-правовых актов Кабинетом министров в целях повышения качества правовых актов и снижения необходимости частого внесения поправок (SIGMA, 2018).</li> </ul>	Среднесрочный период	Кабинет Министров

Источник: ЕЭК ООН.

Примечание: Достижений по данному подкомпоненту выявлено не было.

## Подкомпонент IV: Последующая работа

*Заключительная оценка производится после осуществления плана действий и основывается на результатах, а не на прогнозах. Она помогает определить воздействие программных мероприятий на отрасль в целом, конкретные области или бенефициаров. С учетом накопленного опыта осуществления политики правительства стран вносят необходимые коррективы в меры инновационной политики, с тем чтобы усилить ориентацию на новые или установленные цели политики.*

### Заключительная оценка

Стратегия развития сферы инновационной деятельности гласит, что ее «процедура мониторинга будет разрабатываться [МОН] совместно с Министерством экономического развития» и что эти два министерства должны проводить или заказывать ежегодные обследования заинтересованных сторон в области инновационной деятельности, в частности предприятий и бизнес-ассоциаций, для изучения их восприятия изменений в инновационной экосистеме. В ней отсутствуют упоминания об оценках воздействия.

### Общие вопросы политики

В нормативно-правовой базе Правительства не существует общего требования к отчетности об осуществлении отраслевых стратегий, поэтому отсутствует последовательная практика государственных органов в этой сфере (SIGMA, 2018). В целом мониторинг и оценка недостаточно

развиты и чрезмерно ориентированы на практические результаты при наличии малого количества системных связей, обеспечивающих учет прошлого опыта в процессе разработки политики, в том числе в государственных органах, отвечающих за политику в сфере НТИ. По результатам анализа, проведенного в рамках субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики», обнаружены ограниченные свидетельства какой-либо оценки воздействия инновационной политики соответствующими министерствами. Подробный обзор практики мониторинга и оценки инновационной политики и мер см. в главе IV.

## Подкомпонент IV

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

Направления совершенствования	Рекомендация	Сроки	Ответственные
<ul style="list-style-type: none"> <li>Не существует культуры оценки, что ведет к практически полному отсутствию учета прошлого опыта при разработке политики и допустимости неудач.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Введение обязательной научной поддержки стратегических программ и (или) их оценки независимыми учреждениями и создание центрального органа аудита (общий бухгалтерский учет).</li> </ul>	Долгосрочный период	МОН
<ul style="list-style-type: none"> <li>Подходы к мониторингу и оценке осуществления Стратегии развития сферы инновационной деятельности определены расплывчато.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Определение четкой практики мониторинга в планах действий по осуществлению стратегии, а также содержания и обязанностей обследования заинтересованных сторон в области инноваций.</li> </ul>	Краткосрочный период	МОН Национальный совет Украины по вопросам развития науки и технологий
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Обеспечение включения в будущие стратегии условий мониторинга и оценки с самого начала.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Практика осуществления мониторинга, анализа и оценки воздействия при разработке политики ограничена.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Упорядочение и внедрение механизмов систематической оценки воздействия в целях повышения качества принимаемых и действующих законов и мер политики.</li> </ul>	Среднесрочный период	Кабинет Министров
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Принятие законодательства, обязывающего представлять отчеты о ходе осуществления отраслевых стратегий.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Редко используемые практики мониторинга и оценки имеют низкое качество.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Внедрение более системной увязки практики мониторинга и оценки с разработкой политики, в том числе в государственных органах, ответственных за политику в сфере НТИ.</li> </ul>	Среднесрочный период	Кабинет Министров

Источник: ЕЭК ООН.

## Примечания

- Начиная с середины 2000-х годов Украинский институт научно-технической экспертизы и информации (УкрИНТЭИ) проводил форсайт для определения научно-технических приоритетов. Эти мероприятия финансировались в рамках Государственной программы прогнозирования научно-технического развития на 2004–2006 годы, однако в ходе их осуществления финансирование программы было приостановлено. В 2007 году правительство приняло Государственную программу прогнозирования научно-технического развития на 2008–2012 годы, за которую отвечал УкрИНТЭИ. Эксперты института проанализировали приоритетные области, включая вопросы энергетики и энергоэффективности, биотехнологий и новых материалов, а также ИКТ. Результаты были использованы при подготовке проекта Закона «О приоритетных направлениях инновационной деятельности в Украине», принятого в 2011 году.
- С полным списком членов рабочей группы можно ознакомиться по адресу: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-stvorennya-robocchoyi-grupi-z-rozroblennya-strategiyi-innovacijnogo-rozvitku-ukrayini>.

## Литература

Герасимчук, Сергей (2019). Президентские выборы в Украине: старт. EAP *Think Bridge*, № 8, стр. 17–18.

Институт экономических исследований и политического консалтинга (2019). Интервью в рамках субрегионального обзора «Перспективы инновационной политики»: Серия интервью с неправительственными заинтересованными сторонами в области инновационной политики, июль-сентябрь.

Украина, Кабинет Министров (2019). Об утверждении Стратегии развития инновационной деятельности на период до 2030 года. № 526. Киев.

EC (European Commission) (2017). Peer Review of the Ukrainian Research and Innovation System: Horizon 2020 Policy Support Facility. Brussels.

ECFR (European Council on Foreign Relations) (2019a). Shock to the systema: Ukraine's youthful new government, *Commentary*, 4 September.

ECFR (European Council on Foreign Relations) (2019b). Zelensky unchained: What Ukraine's new political order means for its future, *Policy Brief*, 25 September.

Iarema, Iryna (2019). Public administration reform in Ukraine: Achievements and expectations for 2019, *Wilson Center Blog*, 28 January.

IDRC (International Development Research Centre) and OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2010). *Innovation and the Development Agenda*. Ottawa, ON.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2014). *Science, Technology and Industry Outlook 2014*. Paris.

Romanova, Valentyna, and Andreas Umland (2019). Ukraine's decentralization reforms since 2014: Initial achievements and future challenges. Research paper. London: Chatham House, the Royal Institute of International Affairs.

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

World Bank (2017). *Ukraine Innovation and Entrepreneurship Ecosystem Diagnostic*. Washington, D.C.: World Bank Group.











# Перспективы инновационной политики 2020: Восточная Европа и Южный Кавказ

Пандемия COVID-19 и связанные с ней меры изоляции в значительной степени повлияли на экономику и общество всех государств-членов ЕЭК ООН, включая шесть стран Восточной Европы и Южного Кавказа (ВЕЮК), вызвав сокращение реального ВВП на величину до 8 процентов в 2020 году.

ЕЭК ООН поддерживает более тесное сотрудничество между своими 56 государствами-членами в достижении принятых ООН Целей в области устойчивого развития (ЦУР) и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Отдел экономического сотрудничества и торговли (ОЭСТ) ЕЭК ООН оказывает государствам-членам помощь в экономической интеграции, а также в поощрении повышения эффективности политики, финансовой и нормативно-правовой среды и создании условий для этого.

Для стимулирования устойчивого развития, включая поступательное продвижение к экономике замкнутого цикла и повышение стойкости к воздействию таких внешних шоков, как пандемия COVID-19, экспериментирование с идеями и технологиями должно приобрести систематический характер в экономике и обществе всех стран-членов ЕЭК ООН. Секция по разработке инновационной политики ОЭСТ уделяет основное внимание созданию благоприятных условий для инновационного развития и конкурентоспособности, основанной на знаниях. Проводятся мероприятия, включающие диалог по вопросам политики, предоставление рекомендаций и ознакомление с надлежащей практикой, составление аналитических обзоров и наращивание потенциала.

Г-жа Элизабет Тюрк

директор Отдела экономического  
сотрудничества и торговли

Для получения дополнительной информации просьба отправить  
электронное письмо г-ну Якобу Фексеру по адресу:

[jakob.fexer@un.org](mailto:jakob.fexer@un.org)

Для получения последней информации о нашей деятельности приглашаем посетить  
следующие веб-сайты:

<http://www.unece.org/ceci0.html>

<https://www.unece.org/ceci/ic.html>

Информационная служба

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций

Palais des Nations

CH - 1211 Geneva 10, Switzerland

Телефон: +41(0)22 917 12 34

Эл. почта: [unece\\_info@un.org](mailto:unece_info@un.org)

Веб-сайт: <http://www.unece.org>