



Европейская экономическая комиссия

Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам

Четырнадцатая сессия

Женева, 2–4 июня 2021 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

Осуществление программы работы

Выводы Председателя по итогам неофициальных консультаций Группы специалистов по политике в области инновационной деятельности и конкурентоспособности

Записка секретариата

I. Введение

1. Члены Группы специалистов по политике в области инновационной деятельности и конкурентоспособности провели неофициальные встречи в ходе трех онлайн-вебинаров, поскольку из-за пандемии COVID-19 и связанных с ней ограничений на перемещение регулярные очные встречи были невозможны¹.

2. Цель неофициальных консультаций состояла в следующем:

а) обсудить и рассмотреть актуальные вопросы существа, касающиеся программы работы Группы;

б) провести обзор мероприятий и деятельности, проведенных после двенадцатой сессии в 2019 году; и

в) обсудить план осуществления деятельности на период до тринадцатой сессии в 2021 году.

3. Тема основного сегмента была следующей: «Восстановление по принципу “лучше, чем было” после COVID-19: поощрение инноваций в интересах устойчивого будущего». Участники обсудили вопрос о том, как с помощью государственной политики можно раскрыть потенциал инноваций для того, чтобы использовать пандемию как возможность и построить более жизнеспособные, более устойчивые и более продуктивные общества. Рассмотрение роли инноваций в поощрении перехода к экономике замкнутого цикла на неофициальном совещании также содействовало подготовке шестьдесят девятой сессии Европейской экономической комиссии по теме

¹ Ввиду неофициального характера консультаций тринадцатая официальная сессия Группы состоится в ноябре 2021 года.



«Поощрение развития экономики замкнутого цикла и устойчивого использования природных ресурсов в регионе ЕЭК», проведение которой запланировано на апрель 2021 года.

4. В настоящей записке представлены замечания и выводы, сделанные от имени председателя Группы специалистов.

II. Замечания и выводы

5. Группа высоко оценила своевременный и новаторский характер этой темы и тот факт, что несмотря на связанные с COVID-19 ограничения имеется возможность проводить обсуждения.

6. Основной сегмент был проведен в форме двух тематических вебинаров. Первый вебинар был посвящен теме: «Восстановление по принципу “лучше, чем было”»: использование платформ для обеспечения возможностей совместного использования и продвижения к экономике замкнутого цикла» и состоялся 21 октября.

Использование платформ для обеспечения возможностей совместного использования и продвижения к экономике замкнутого цикла

7. Члены Группы обсудили последствия создания платформенной экономики, выгоды, проблемы и стратегии, которые необходимы для получения максимальной отдачи и решения проблем.

8. Цифровые платформы обладают потенциалом трансформации экономических обменов за счет существенного снижения затрат на 1) состыковку потребителей и производителей, а также поиск производителями наиболее подходящих поставщиков («триангуляция»), 2) формирование доверия между участниками рынка и 3) перевод платежей и перемещение товаров или услуг между поставщиками и потребителями. Сокращая эти операционные издержки, цифровые платформы могут осуществлять «товаризацию» избыточных мощностей, т. е. более эффективно использовать существующие физические и финансовые активы, а также трудовые ресурсы и человеческий капитал.

9. В частности, упрощение транзакций — находить то, что необходимо, когда это необходимо, — может повысить экономическую привлекательность и практичность модели аренды активов, а не владения ими, что, в конечном счете, позволит лучше использовать избыточные мощности. Это связано с тем, что владение активом, а затем его использование всякий раз, когда он необходим, требует относительно больших капитальных затрат, но только одну транзакцию — покупку; тогда как аренда актива каждый раз, когда он необходим, а затем его возврат, не требует никаких первоначальных, авансовых капитальных затрат, но несколько транзакций. Платформы обладают значительным потенциалом в плане перехода от модели владения активами к их сдаче в аренду или «совместному использованию».

10. За счет переключения экономики с модели владения на совместное использование платформы позволят заменить продукты услугами и повысить потребление, используя при этом меньше ресурсов, следуя принципам перехода к экономике замкнутого цикла. Это открывает экономические возможности как для производства, так и для потребления при одновременном снижении ресурсоемкости и уменьшении воздействия на окружающую среду, внося таким образом существенный вклад в решение потенциальных краткосрочных противоречий между экономическим ростом и сокращением бедности, с одной стороны, и экологической устойчивостью — с другой. В частности, это может способствовать переходу к экономике замкнутого цикла и достижению ряда целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (ЦУР), таких как ЦУР 7, касающейся доступной и чистой энергии, ЦУР 11, касающейся устойчивых городов и общин и ЦУР 12, касающейся ответственного потребления и производства».

11. К числу проблем платформенной экономики, которые должны быть решены средствами политики, относятся цифровой разрыв как между странами, так и внутри

стран, вопросы безопасности данных, конфиденциальности и суверенитета, вопросы конкуренции, а также обеспокоенность тем, что инновации в платформенной экономике могут привести, по крайней мере на начальном этапе, к потере рабочих мест.

12. С одной стороны, инновации необходимы и будут необходимы для загрузки избыточных мощностей и создания других возможностей. Для содействия этим процессам платформенная экономика требует переосмысления подхода к регулированию с переносом акцента на воздействие, а не на технические спецификации и регламенты, которые отражают статус-кво и защищают интересы определенных кругов. Было высказано мнение, что для стимулирования инноваций, способствующих переходу к экономике замкнутого цикла, следует повысить ответственность производителей за рециркуляцию, разработать общие технические стандарты, способствующие обменам на основе платформ, и постепенно отказаться от вредных субсидий на виды деятельности, не отвечающие критерию циркулярности.

13. Хотя создание системы регулирования требует нового подхода, сетевые внешние эффекты и экономия масштаба, а также широта охвата платформ неизбежно порождают проблему монополизации и доминирующего положения на рынке, поэтому, возможно, также потребуются новый подход к регулированию таких рисков. Для удовлетворения этих потребностей *правительства должны сами быть инновационными*, обкатывать различные подходы, отслеживать развитие тенденций и масштабировать успешные модели.

14. С другой стороны, революционные инновации, выступающие драйвером платформенной экономики, могут порождать победителей и проигравших, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. «Экономика свободного заработка», стимулируемая платформами, может снизить стабильность и ослабить гарантии трудовой занятости. Поскольку платформы могут обеспечить увеличение объема услуг на основе фиксированной базы физических активов, их требуется меньше, и для их производства не требуется столько работников. Возможности трудоустройства могут быть также сужены для тех, кто не владеет цифровыми навыками или не имеет доступа к цифровым ресурсам для полноценного участия в платформенной экономике. Цифровой разрыв может также привести к усилению неравенства между крупными городами и сельскими районами, а также между развитыми странами и странами с переходной экономикой. *Социальная политика должна устранять факторы извлекимости, связанные с работой по разовым контрактам, и обеспечивать непрерывное инвестирование в образование и профессиональную подготовку для приобретения необходимых навыков в целях обеспечения возможностей предпринимательства и занятости для всех.* Также высказывается мнение о том, что налоговые кодексы следует реформировать, с тем чтобы перенести налоговое бремя с трудовой деятельности на использование ресурсов.

15. Ряд наиболее известных и влиятельных платформ сегодня носят глобальный характер, и в основном именно по этой причине они столь привлекательны. В то же время, некоторые виды деятельности по совместному использованию ресурсов и инициативы в области экономики замкнутого цикла лучше всего работают на городском или местном уровне, при этом преимуществами глобальных платформ могут несоразмерно больше пользоваться крупные игроки, а не домохозяйства и малые и средние предприятия (МСП). В частности, пользователи цифровых платформ генерируют огромные массивы данных, представляющих коммерческую ценность, либо создавая контент для этих платформ, либо просто используя их, однако зачастую они не сохраняют права собственности на эти данные и не контролируют их. А тем временем эти данные часто контролируются и коммерчески используются владельцами глобальных платформ. *Создание условий для широкого использования данных и торговли ими требует разработки на национальном и международном уровнях механизмов, которые решали бы вопросы безопасности, конфиденциальности и суверенитета данных.*

Практика закупок, способствующая инновациям в интересах устойчивого развития

16. Второй вебинар состоялся 23 октября и был посвящен теме «Восстановление по принципу “лучше, чем было”: практика государственных закупок, способствующая инновациям в интересах устойчивого развития». Его участники рассмотрели вопрос о том, как страны могут более эффективно использовать значительный потенциал государственных закупок для стимулирования инноваций в интересах перехода к экономике замкнутого цикла и в интересах устойчивого развития в целом.

17. Расходы на государственные закупки в регионе ЕЭК зачастую составляют 15 процентов и более от национального валового внутреннего продукта и могут стать мощным инструментом стимулирования инноваций. Их можно использовать в качестве стратегического инструмента для достижения социально-экономических и экологических целей, а также в качестве средства для содействия переходу к экономике замкнутого цикла и достижению устойчивого производства и потребления в соответствии с целью 12 в области устойчивого развития. Поскольку правительства увеличивают государственные расходы в связи с мерами реагирования на пандемию COVID-19, они могут использовать закупки, способствующие инновациям, чтобы сделать жизнь лучше.

18. Члены Группы изучили передовые подходы и практику в области закупок, стимулирующих инновации, в регионе ЕЭК, проблемы и препятствия, которые необходимо преодолеть, и выделили возможные варианты политики, а также их сильные и слабые стороны.

19. «Закупки, способствующие инновациям» — это новый подход со своим специфическим набором инструментов политики, направленный на стимулирование инноваций, которые являются принципиально новыми для мира и обладают потенциалом для решения грандиозных задач и, возможно, даже способны заложить основы совершенно новых рынков.

20. Два центральных инструмента политики:

i) *предкоммерческие закупки*, когда закупочные агентства предоставляют гранты инновационным компаниям для проведения пилотных исследований и разработок на раннем этапе, которые могут в конечном итоге привести к выработке инновационных решений, которые будут массово закупаться; и

ii) *диалог конкурентов*, в рамках которого закупочные организации взаимодействуют с возможно большим количеством инновационных компаний, чтобы узнать о современном уровне технологий и потенциале разработки инновационных решений конкретных задач.

21. Практика закупок, способствующих инновациям, предъявляет высокие требования к управлению процессами, компетенциям, которыми должны обладать организации, занимающиеся закупками, и рискам, которыми необходимо управлять.

22. В то же время и традиционные формы государственных закупок, к которым предъявляются менее строгие требования, могут быть весьма эффективными при внедрении и тиражировании инновационных решений, которые не являются принципиально новыми для мира, но являются таковыми для страны или отдельной отрасли государственной экономики, при условии, что правовая база предусматривает необходимую гибкость и надлежащие стимулы.

23. Пока лишь небольшая часть общих расходов на государственные закупки, как правило, менее 10 процентов, даже в развитых странах, направляется на закупки, стимулирующие и на системной основе ориентированные на инновации. В странах с переходной экономикой по-прежнему актуальны ряд проблем и препятствий, особенно в странах с переходной экономикой, в том числе отсутствие надлежащей правовой базы; неприятие риска; опасения по поводу возможного отсутствия прозрачности и коррупции в тех случаях, когда закупочные организации тесно взаимодействуют с потенциальными поставщиками до открытия торгов; отсутствие у закупочных агентств потенциала, в том числе возможностей для мониторинга

показателей работы в течение всего срока реализации проекта и для принятия мер в случае неудовлетворительных результатов; отсутствие политической поддержки на высоком уровне; высокие издержки.

24. Хотя докладчики подчеркнули, что решения должны быть адаптированы под различные национальные потребности, было вынесено несколько рекомендаций, имеющих универсальный характер.

25. *Центральным элементом реформ должна стать правовая основа.* В большинстве развитых стран стратегии или законодательство в области закупок содержат положения о закупках, содействующих инновациям, однако даже в этих странах их реализация зачастую хромает. Правовая основа должна обеспечивать процессуальную справедливость и недискриминацию и должна предусматривать возможность гибкого подхода для закупочных организаций к достижению целей в области экологии, экономики замкнутого цикла и социальной сфере в дополнение к чисто экономическим.

26. Для создания возможностей для такой гибкости правовая основа должна предусматривать, чтобы победители тендеров определялись на основе подхода, учитывающего размер расходов на протяжении всего жизненного цикла, а не самого низкого ценового предложения. Это позволяет закупочным организациям ориентироваться на долгосрочную перспективу и решать проблемы, связанные с тем, что цены, предлагаемые потенциальными поставщиками, искажаются под воздействием негативных внешних факторов. Было высказано мнение о том, что использования объема расходов на протяжении всего жизненного цикла в качестве критерия для определения победителя тендера должно быть не просто возможным, но обязательным, с тем чтобы нивелировать часто встроенные в государственные бюджеты стимулы к сведению к минимуму текущих расходов.

27. Важно, чтобы правовые рамки государственных закупок обладали гибкостью в еще одном аспекте: речь идет об использовании при проведении тендеров функциональных, а не технических спецификаций. Функциональные спецификации описывают эксплуатационные характеристики закупаемого продукта или услуги, а не описание самого продукта или услуги. Это открывает возможности для потенциальных поставщиков предлагать новые инновационные решения непосредственно, а не блокировать их в каком-либо конкретном техническом изделии.

28. *Государственные закупки должны быть частью более широких национальных экологических и цифровых стратегий,* связанных с инновациями и устойчивым развитием, а также с содействием развитию экономики замкнутого цикла.

29. В частности, в отношении закупок, способствующих инновациям, в узком смысле госорганы должны научиться понимать рынок, а также четко определять свои потребности во взаимодействии между закупочными организациями и государственными ведомствами, планирующими осуществить закупки. Правительствам необходимо применять стратегический подход, включая технологическое прогнозирование, и вести диалог с инноваторами и инвесторами. Процедуры закупок должны быть также адаптированы под инноваторов, в том числе стартапы и МСП. В этом отношении могут быть очень полезны платформы электронного правительства.

30. Для эффективного и прозрачного регулирования этих отношений государственным органам также необходимо совершенствовать навыки и потенциал должностных лиц, отвечающих за государственные закупки, в области сбора данных и мониторинга результатов, а также управления рисками. Для создания стимулов к инвестированию в эти навыки, закупки, способствующие инновациям, должны осуществляться на регулярной и системной основе и получать поддержку на высоком политическом уровне.

31. *Новые формы партнерства и сотрудничества* как на национальном уровне между покупателями и поставщиками, так и на региональном и международном уровнях имеют решающее значение для преодоления трудностей.

32. Рекомендации и передовая практика, выявленные в ходе основного сегмента, будут отражены в программном документе, который будет представлен на следующей сессии Комитета по инновациям, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам и содействовать обсуждениям на шестьдесят девятой сессии Европейской экономической комиссии по теме «Поощрение развития экономики замкнутого цикла и устойчивого использования природных ресурсов в регионе ЕЭК», которая состоится в апреле 2021 года.

Обзор работы и планов на 2021 год

33. 27 октября члены Группы провели обзор работы, проделанной после ее двенадцатой сессии.

34. Секретариат представил выводы и рекомендации Перспективного обзора инновационной политики (ПОИП) для стран Восточной Европы и Южного Кавказа. Эта публикация будет представлена на онлайн-мероприятии высокого уровня 25 ноября 2020 года. Страны-участницы поблагодарили секретариат за прекрасную работу по подготовке ПОИП, которая, по их мнению, была весьма полезной и своевременной для определения того, на каком этапе находятся страны в процессе продвижения и реформирования инновационной политики и институтов. Кроме того, было отмечено, что Перспективный обзор играет важную роль в процессе взаимного изучения опыта и передачи важнейших знаний, необходимых для анализа инновационной политики. Было предложено, чтобы созданная для Перспективного обзора сеть координаторов продолжала совместную работу. Было также предложено рассмотреть вопрос о сочетании инновационной политики с другими областями политики в качестве темы для будущего анализа, например «умной» специализации. Секретариат предложил применять методологию Перспективного обзора к другим субрегионам в случае поступления запросов и при условии наличия внебюджетных ресурсов.

35. Секретариат также представил рекомендации по вопросам политики, вынесенные по итогам Обзора инновационной деятельности в интересах устойчивого развития Грузии. Эта публикация будет представлена на онлайн-мероприятии высокого уровня 9 декабря 2020 года. Представители Грузии поблагодарили секретариат за отличную работу по подготовке Обзора инновационной деятельности и приветствовали взаимодополняющий характер национальной оценки в Обзоре инновационной деятельности и сравнительной оценки в Перспективном обзоре, в которых Грузия участвовала параллельно. Они также подчеркнули важность разработки программы укрепления потенциала на основе рекомендаций по итогам Обзора инновационной деятельности и приветствовали помощь ЕЭК, в том числе в проведении политических реформ в области закупок, способствующих инновациям.

36. Секретариат также представил другие направления работы, в том числе программу по укреплению потенциала «Государственная научно-техническая и инновационная политика и риски» для Беларуси, региональную программу укрепления потенциала инновационных, быстрорастущих предприятий для региона Восточной Европы и Южного Кавказа; работу в поддержку Рабочей группы Специальной программы для экономик Центральной Азии (СПЕКА) по инновациям и технологиям в целях устойчивого развития, включая анализ незадействованных резервов науки, технологии и инноваций (НТИ) для определения приоритетных областей сотрудничества между странами СПЕКА в поддержку реализации инновационной стратегии СПЕКА; и публикацию, посвященную деятельности ЕЭК по теме «Устойчивые и умные города» в сотрудничестве с другими отделами ЕЭК.

37. Члены Группы поблагодарили Российскую Федерацию и Швецию за финансовую поддержку работы Группы и приветствовали достигнутые результаты. В частности, Беларусь высоко оценила вышеупомянутую программу укрепления потенциала и высказала мнение о том, что она могла бы быть актуальной и для других стран. Группа высоко оценила объемную работу, проделанную секретариатом, полезность разработанных в предыдущий период вариантов политики и целенаправленную и эффективную деятельность по укреплению потенциала.

38. В заключение секретариат представил план осуществления программы работы Группы специалистов на 2020–2021 годы в межсессионный период. Предлагаемые виды деятельности включают: подготовку программного документа «Восстановление по принципу “лучше, чем было” после COVID-19: поощрение инноваций в интересах устойчивого будущего»; учреждение и первое заседание Целевой группы по принципам инновационной политики; обзор воздействия пандемии COVID-19 на инновации и политические меры реагирования; проведение сессии Рабочей группы по инновациям и технологиям для устойчивого развития СПЕКА совместно с ЭСКАТО ООН в 2021 году; представление Перспективного обзора инновационной политики для стран Восточной Европы и Южного Кавказа; представление Обзора инновационной деятельности в интересах устойчивого развития Грузии; инициирование обзоров инновационной деятельности в интересах устойчивого развития Узбекистана и Молдовы; анализ незадействованных резервов НТИ в соответствии со стратегией СПЕКА по вопросам инновационной деятельности в интересах устойчивого развития. Что касается создания потенциала, то на основе рекомендаций обзора будет разработана программа для Грузии, а в рамках Межучрежденческой целевой группы по науке, технике и инновациям в интересах устойчивого развития будет реализован виртуальный пилотный проект по созданию потенциала по отдельным аспектам инновационной политики. Армения попросила добавить деятельность по наращиванию потенциала на основе выводов и рекомендаций Перспективного обзора инновационной политики. Беларусь обратилась с просьбой о продолжении сотрудничества в области финансирования рисков и финансирования венчурного капитала, а также в сфере закупок, содействующих инновациям. Грузия предложила провести у себя субрегиональное мероприятие в 2021 году, если и когда будут сняты ограничения на поездки, связанные с пандемией COVID-19.

39. Будут также опубликованы следующие исследования: руководство по политике в области инновационных быстрорастущих предприятий для стран Восточной Европы и Южного Кавказа; руководство по политике в области создания инкубаторов для стран — участниц СПЕКА, а также сборник примеров передовой практики в области политики, разработанной Группой специалистов в последние годы.

40. Члены Группы приветствовали план осуществления программы работы Группы специалистов на 2020–2021 годы в межсессионный период.

41. Секретариат отметил, что пандемия COVID-19 оказывает и будет продолжать в ближайшие месяцы оказывать влияние на работу Группы по ряду аспектов. В контексте ограничений на поездки — основного фактора риска — критически важные межправительственные решения в межсессионный период будут приниматься посредством процедуры отсутствия возражений, а вместо личных встреч по мере необходимости будут проводиться вебинары. Финансовые средства, выделенные на поездки, будут перенаправлены на организацию вебинаров. Во всех мероприятиях будет учитываться роль инновационной политики в восстановлении по принципу «лучше, чем было» и стимулировании перехода к экономике замкнутого цикла.

42. Группа предложила использовать положительный опыт проведения виртуальных совещаний в будущем, все шире используя преимущества сотрудничества со многими учреждениями-партнерами.

43. Решения в отношении работы, по которой была представлена информация, и плана осуществления программы работы на 2020–2021 годы в межсессионный период, будут приниматься на основе процедуры «отсутствия возражений».

44. Следующее заседание Группы специалистов предварительно запланировано на 14–15 ноября 2021 года.