

# СУБРЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЗОР ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ 2020:

## Восточная Европа и Закавказье



**Ольга Мееровская,**  
старший научный  
сотрудник Белорусского  
института системного  
анализа



**Татьяна Ляднова,**  
ведущий научный  
сотрудник Белорусского  
института системного  
анализа, кандидат  
экономических наук

Европейская экономическая комиссия ООН в ноябре 2020 г. представила новый международный индекс в области инноваций. Идея его создания основана на том, что существующие индексы инновационной активности и, в первую очередь, Глобальный индекс инноваций Всемирной организации интеллектуальной собственности и Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума, оценивают, главным образом, «входные» и «выходные» показатели – ресурсы, затраченные на инновационную деятельность, и ее результаты. При этом остаются в тени вопросы о том, насколько эффективны усилия государственной инновационной политики по созданию условий для трансформации ресурсов в результаты и каким образом эта трансформация происходит. Ответы на них как раз и призван дать новый рейтинг «Субрегиональный обзор инновационной политики» (СРОИП). Проект реализован ЕЭК ООН в 2019–2020 гг. при финансовой поддержке Правительства Швеции в 6 странах (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова, Украина) в тесном сотрудничестве с национальными органами государственного управления, отвечающими за инновационное развитие. В Беларуси партнером ЕЭК ООН выступил Государственный комитет по науке и технологиям, контактным центром – Белорусский институт системного анализа и информационного обеспечения научно-технической сферы.

### Структура и методология

Цель нового индекса состоит в том, чтобы оценить масштаб и качество инновационной политики. Он направлен на ее совершенствование, выявление сильных и слабых сторон инновационного развития, а также на повышение конкурентоспособности экономик целевых стран. Для характеристики этих аспектов разработаны 49 индикаторов, которые сгруппированы в 3 компонента: «Управление инновациями», «Инструменты инновационной политики» и «Процессы инновационной политики».

**Компонент I «Управление инновациями»** оценивает стратегические, институциональные и правовые основы инновационной политики, а также компетенции разрабатывающих и реализующих ее государственных органов, и уровень координации между ними. Он позволяет установить, является ли управление инновационной политикой продуманным и хорошо структурированным процессом.

Компонент I включает два подкомпонента: «Основы» и «Координация», состоящих из 11 индикаторов. В рамках первого исследуются такие вопросы, как определение повестки дня в области инноваций; наличие государственных стратегий, направленных на их поддержку, и инновационной составляющей в смежных стратегиях, посвященных устойчивому развитию, активизации предпринимательства в целом и малых и средних предприятий (МСП) в частности, промышленному развитию, образованию; наличие и качество институциональных и правовых основ для инновационной деятельности. Подкомпонент «Координация» характеризует международное сотрудничество в сфере инноваций, а также согласованность инновационной политики на уровне центральных, региональных и местных органов управления.

**В рамках компонента II «Инструменты инновационной политики»** оцениваются ее меры, а также различные механизмы и инструменты государственной поддержки инноваций. При этом изучается не только масштаб и сфера применения инструментов, но и их качество, и уровни приложения.

Компонент II состоит из 5 подкомпонентов и 28 индикаторов. Подкомпонент «Освоение знаний» оценивает механизмы продвижения организационно-управленческих практик в частном и государственном секторах, механизмы поддержки развития технических и деловых услуг, фискальные стимулы для инновационной деятельности. Подкомпонент «Продвижение инноваций» исследует наиболее распространенные инструменты их стимулирования (конкурсы стартапов, кредиты для проведения НИОКТР, механизмы освобождения от НДС). Наиболее широкий по своему охвату подкомпонент «Отношения и взаимосвязи» определяет наличие и уровень развития таких механизмов и инструментов поддержки инноваций, как ваучеры и гранты на совместные НИОКТР науки и бизнеса; отраслевые исследовательские сети; услуги по подбору поставщиков; научно-технологические парки; инновационные пространства; инициативы по поддержке деловых сетей; кластеры; технологические аксе-

лераторы; инициативы по содействию мобильности между научными кругами и промышленностью; механизмы использования сетей диаспоры и пр. Подкомпонент «Распространение знаний» анализирует механизмы получения информации и посреднические услуги для модернизации технологий; стандарты, инструменты испытаний и сертификации для МСП; технологическую помощь и услуги по распространению знаний для МСП в промышленности; государственные закупки для поддержки инноваций; механизмы цифровизации экономики. Наконец, подкомпонент «Научные исследования и образование» оценивает эффективность политики, направленной на увеличение числа выпускников в области науки, технологий, инженерных наук и математики и расширение научных исследований.

Последний компонент «Процесс инновационной политики» анализирует механизмы ее выработки и осуществления. С помощью 10 индикаторов последовательно рассматриваются все стадии: определение повестки дня и обоснование (подкомпонент «Подготовка»), разработка и согласование (подкомпонент «Разработка»), реализация и мониторинг (подкомпонент «Осуществление»), оценка эффективности и извлечение выводов (подкомпонент «Период после осуществления»).

**Компонент III исследует процесс инновационной политики** на примере одного конкретного инструмента, выбор которого – прерогатива целевых стран. Сопровождающие его разработку и реализацию процессы должны быть типичными для страны: это позволяет экстраполировать выводы, сделанные в отношении одного инструмента, на инновационную политику в целом. В Беларуси для анализа предложены государственные научно-технические программы – старейший и наиболее масштабный инструмент финансирования НИОКТР. Другими мерами инновационной политики, рассматриваемыми СРОИП, являются, например, Закон о государственной поддержке информационных технологий (Армения), схема грантов Государственного фонда развития информационных технологий (Азербайджан), Стратегия инновационного развития – 2030 (Украина) и пр.

Расчет индикаторов СРОИП осуществляется путем параллельного опроса органов государственного управления целевых стран (самооценка) и независимых национальных экспертов (независимая оценка). Сопоставление результатов проводится экспертами ЕЭК ООН, при этом каждый индикатор оценивается в баллах по шкале от 0 до 3.

Наивысший балл присваивается реализуемым в полном масштабе политическим инициативам и механизмам, оценка «2» дается, если они действуют, но не в полной мере, «1» – если находятся в стадии разработки, «0» означает, что механизм, стратегический документ или инициатива в стране отсутствуют. Оценка по подкомпоненту является средней между оценками составляющих его индикаторов. В отличие от первых двух компонентов, по компоненту III оценки не выставляются, исследуемые национальные инструменты между собой не сравниваются. Для каждого подкомпонента СРОИП отмечает достижения страны, определяет области для улучшения и предлагает, как именно можно это сделать.

Выводы и рекомендации СРОИП представлены в итоговом отчете в разрезе региона и целевых стран. Важно отметить, что авторы стремились уйти от ранжирования последних, делая акцент на том, что СРОИП – это в большей степени инструмент для бенчмаркинга, определения узких мест и обмена опытом, нежели способ выявления лучших и аутсайдеров. Это подтверждает и название рейтинга: по ходу проекта первоначальное название «индекс инновационной политики» было заменено на более описательное – «обзор». Оно, кстати, точнее отражает и другую особенность исследования, а именно качественный характер оценки. При этом количественные и в том числе статистические данные в разрезе отдельных индикаторов представлялись странами в ходе опросов и безусловно оказывали влияние на выводы.

## Этапы реализации СРОИП в Беларуси

Первые обсуждения методологии СРОИП на экспертном уровне состоялись в конце 2018 г., а после того, как весной 2019 г. она прошла апробацию в Грузии, официальный старт проекта был дан в оставшихся целевых странах. В Беларуси презентация обзора состоялась 20 июня 2019 г. В августе – сентябре в заполнении анкеты приняли участие более 20 республиканских, областных и ряд местных органов управления. Параллельно эту же работу делали независимые эксперты, которые собирали информацию, главным образом, в негосударственном секторе. Обе оценки – и госорганов, или «самооценка», и независимая – были представлены в ЕЭК ООН. Первые результаты сопоставления и предварительные выводы по Беларуси были обсуждены в Минске 6 ноября 2019 г. с участием представителей органов госуправления и независимых экспертов, участво-

вавших в анкетировании. Мероприятие позволило улучшить понимание зарубежными экспертами местной ситуации, обеспечив тем самым более адекватное отражение достижений и проблем отечественной инновационной политики в СРОИП.

Отдельные уточнения в отношении изложенных в обзоре фактов принимались ЕЭК ООН вплоть до февраля-марта 2020 г., после этого команда приступила к написанию итогового отчета. Целевые страны к работе не привлекались, но имели возможность рассмотреть каждая свой национальный раздел и высказать замечания. Сводные предложения госорганов по белорусскому разделу были обобщены и представлены ГКНТ авторам отчета в июле 2020 г. Основные замечания касались необходимости уточнения информации в связи с потерей актуальности отдельных сведений, а также дополнения отчета рядом значимых событий, которые произошли в первой половине 2020 г.

Завершающим этапом проекта стала презентация выводов СРОИП в целевых странах. В Беларуси она прошла 17 декабря 2020 г.

## Выводы и рекомендации

### Управление инновациями

СРОИП констатирует, что в Беларуси сложилась надежная система науки и инноваций. Государственная программа инновационного развития на 2016–2020 гг. (ГПИР) и Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития до 2030 г. регулируют реализацию национальных приоритетов в сфере инновационной деятельности. Разработанные механизмы предварительной экспертизы и промежуточной оценки способствуют повышению эффективности стратегических инициатив и позволяют извлекать уроки из проводившейся политики. Отмечается, что национальные стратегии сопровождаются планами мероприятий, которые содержат подробные меры для достижения целей политики и определяют полномочия ответственных государственных органов. Стратегии в других областях, в том числе в сфере образования и развития МСП, имеются в наличии и взаимосвязаны с ГПИР. Как результат, делается вывод о том, что институциональные и правовые основы достаточно прочны для поддержки инновационной политики.

Оценка Беларуси по компоненту I «Управление инновациями» является самой высокой в регионе и тем не менее не дотягивает до максимальной. В качестве областей, где улучшения необходимы

и возможны, обзор называет как общеизвестные болевые точки отечественной (и не только) национальной инновационной системы (недостаточное использование инструментов инновационной политики для поддержки инноваций в бизнес-секторе, ограниченное сотрудничество между наукой и промышленностью и коммерциализация результатов НИОКР, низкий уровень интеграции отечественных предприятий в глобальные производственно-сбытовые цепочки), так и ряд областей, внимания к которым в стране пока что меньше (например, способность органов управления разрабатывать, формулировать и реализовывать инициативы в сфере инновационной политики, растущий отток высококвалифицированных кадров) или они вообще не относятся к проблемным (недостаточная координация инновационной политики между республиканскими и региональными органами власти).

### Инструменты инновационной политики

СРОИП показал, что в контексте целей ГПИР Беларусь продемонстрировала относительно хорошие результаты по подкомпонентам «Научные исследования и образование» и «Продвижение инноваций». В то же время существует потенциал для совершенствования в части подкомпонентов «Отношения и взаимосвязи», «Освоение знаний» и «Распространение знаний». Отмечена очевидность усилий государственной политики по стимулированию спроса и предложения в области инноваций, однако многие из них не реализованы пока в полном масштабе. Поддержаны рост сектора ИКТ, появление новых технологий, расширение инновационной инфраструктуры, реформы высшего образования и развитие частного сектора. Несмотря на это, ограниченный доступ бизнеса на ранних стадиях к финансированию, недостаток предпринимательского опыта и слабые связи «наука – производство» являются главными препятствиями для коммерциализации результатов НИОКР и инноваций в стране. Инструменты инновационной политики зачастую недостаточно четко ориентированы на решение указанных проблем и порой несовместимы с целью снижения риска инноваций. В то время как для создания экономики, основанной на знаниях, необходимы меры, ориентированные на создание устойчивой системы, которая позволяет и поощряет проведение экспериментов. И это, как полагают авторы СРОИП, должно проходить в условиях строгой и, возможно, более жесткой фискальной политики в течение следующего десятилетия.

В целом, компонент II «Инструменты инновационной политики» оценен ниже, чем компонент I «Управление инновациями». Это означает, что существующие механизмы и способы реализации инновационной политики пока что не в полной мере используют те, в общем-то, неплохие условия для инновационной деятельности, которые созданы в Беларуси. А наши стратегии, программы и планы – лучше, чем способы их реализации. При этом нельзя забывать об относительности оценок: ни одна из стран не получила высший балл ни по одному из подкомпонентов. Так что работать нужно всем: одним целесообразно уделить первоочередное внимание совершенствованию законодательства и институциональных условий (Азербайджан, Армения, Молдова, Украина), другим – сосредоточиться на разработке инновационной стратегии (Азербайджан, Армения). Беларуси же СРОИП рекомендует, среди прочего, провести комплексную оценку существующих налоговых льгот с количественной оценкой экономических последствий каждой из них, а также обратить внимание на растущий спрос на технические и бизнес-услуги и необходимость развития передовой практики организации и управления частным сектором. Эти меры призваны улучшить освоение знаний.

С целью укрепления взаимосвязей в рамках национальной инновационной системы обзор предлагает:

- расширить существующую практику сотрудничества между наукой и промышленностью путем разработки новых эффективных механизмов взаимодействия (аспирантура на базе производства, академические отпуска, финансируемые промышленностью отраслевые лаборатории и др.);
- внедрить финансовый инструмент, способствующий снижению рисков, связанных с инновациями, и стимулирующий эксперименты (венчурные фонды);
- упростить существующие схемы инновационных ваучеров и грантов с целью повышения их привлекательности для потенциальных заявителей;
- разработать специальную программу сотрудничества с белорусской научной диаспорой для использования ее международного опыта и т.д.

В качестве мер по содействию распространению знаний, а именно этот подкомпонент в составе компонента II получил наименьшую оценку, рекомендуется:

- стимулировать спрос на инновации через госзакупки (например, рассмотреть вопрос о принятии предкоммерческого подхода к закупкам

для разработки инновационных решений в соответствии с потребностями государственного сектора), а также внести изменения в действующее законодательство о госзакупках с тем, чтобы выбор исполнителей НИОКТР, финансируемых полностью или частично за счет бюджета, осуществлялся на основании результатов государственной научной и научно-технической экспертизы;

- ускорить технологическую модернизацию производственных процессов МСП путем интеграции соответствующей помощи в области промышленных технологий в портфель услуг научно-технических парков;
- рассмотреть возможность увеличения подготовки специалистов в сфере информационных технологий с целью создания условий для цифровизации экономики (специализированное учебное заведение в области ИТ; образовательные программы по информационным технологиям и цифровой трансформации для менеджеров).

Наряду с весьма конкретными рекомендациями есть и более широкие. Так, существующее в Беларуси разделение государственных программ поддержки науки и инноваций на программы финансирования научных исследований, НИОКТР и инновационной деятельности, по мнению авторов обзора, скрывает риски неэффективности и способствует усилению фрагментации. Беларуси предлагается рассмотреть вопрос об объединении целей развития науки, технологий и инноваций.

### Процесс разработки инновационной политики

СРОИП не предполагает сравнения процессов разработки инновационной политики в целевых странах. Тем не менее сопоставление выводов и рекомендаций, сделанных по Беларуси и по региону, позволяет выделить ряд достижений республики в отношении законодательного, методологического и организационного обеспечения инновационного развития.

На стадии подготовки положительно оценены усилия страны по использованию технологического форсайта и внедрению в процесс разработки нормативных правовых актов оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Лидером по ОРВ в регионе названа Армения. Для придания этим усилиям системного характера СРОИП рекомендует рассмотреть вопрос об интеграции технологического предвидения в процесс разработки политики и создании полномасштабного национального центра прогнозирова-

ния. Предполагается, что он должен удовлетворять потребности не только отраслевых министерств, но и крупных компаний. Кроме того, с учетом международного опыта рекомендуется утвердить план и график по реализации ОРВ с тем, чтобы обеспечить систематическое использование фактических данных при подготовке новых законов и инициатив. Одновременно предлагается внедрить устойчивые и необременительные руководящие принципы для ОРВ и определить ее применение на конкретных этапах разработки инновационной политики.

По мнению авторов обзора, поддержка инноваций в Беларуси на высоком уровне обеспечивает благоприятные условия для генерации и согласования инициатив, и в частности ГНТП. Вместе с тем указывается на ограниченное участие в разработке ГНТП и инновационной политики частного сектора и предлагается выработать согласованный подход к консультациям с бизнесом и общественностью в рамках более широкого процесса принятия решений. Государственно-частные консультации на стадии формирования политики являются характерной приметой времени, в регионе же СРОИП отмечает положительный опыт Молдовы.

На этапе реализации ГНТП характеризуются как стабильно работающий, хорошо структурированный инструмент, который использует прозрачный процесс отбора заявок и подробные, доступные инструкции. Положительно отмечены концентрация ресурсов программ в приоритетных областях научно-технологического развития, общая тенденция снижения государственных средств в финансировании ГНТП и рост доли внебюджета, а также наличие у бенефициаров возможности свободно приобретать товары и услуги на рынке. Одновременно указано на недостатки: мониторинг ГНТП излишне фокусируется на контроле за ходом работ в рамках заданий и ответственности исполнителей в случае невыполнения целевых показателей, участие частных компаний в качестве исполнителей заданий является редким, возможности международного сотрудничества при реализации ГНТП и продвижении ее результатов задействованы не в полной мере.

Анализ процессов, имеющих место на стадии подведения итогов ГНТП, выявил ряд способов оценки хода выполнения отдельных заданий и программ в целом (ежегодно и по завершении программного цикла), которые используют госзаказчики, ГКНТ и ряд контролирующих ведомств. Результаты анализа и оценки обсуждаются и доводятся до сведения руководства республики, заинтересованных органов управления, исполнителей и общественности. Все

это хорошо отлаженные, регулярные процессы. Вместе с тем, как полагают авторы СРОИП, отсутствует внешняя оценка результатов программ и их воздействия на состояние соответствующих отраслей, экономики в целом либо социальной сферы. Делается вывод о необходимости более тесной увязки мониторинга и оценки с разработкой политики.

Итоговый отчет СРОИП на английском языке доступен по адресу: [http://www.scienceportal.org.by/upload/2020/Dec/IPO\\_2020\\_FULL.pdf](http://www.scienceportal.org.by/upload/2020/Dec/IPO_2020_FULL.pdf). Он адресован органам управления, отвечающим за развитие инноваций и связанных областей, а также исследователям и международным организациям, работающим в регионе. Карманная версия обзора на русском языке дает общее представление о целях, содержании и основных выводах обзора.

Внимание, которое уделено в отчете пробелам в сфере ОРВ наводит на мысль, что оказание содействия в изучении и внедрении лучших зарубежных практик в этой области могло бы стать новым направлением работы ЕЭК ООН в регионе. СРОИП подтвердил, что Беларуси важно продолжать реформы в таких областях, как создание венчурных фондов для финансирования инновационных проектов, упрочение связей между наукой и промышленностью, создание национальной системы технологического прогнозирования, использование госзакупок для стимулирования инновационной деятельности, вовлечение бизнеса и общественности в процесс разработки, реализации и оценки инновационной политики и т.д., тем самым на годы вперед обозначив направления ее совершенствования, в том числе при поддержке международных доноров. ■

# Пути совершенствования правового регулирования индивидуального предпринимательства в Республике Беларусь



**Михаил Попков,**  
соискатель степени к.э.н.,  
Белорусский государственный  
экономический университет;  
[popkov@inbox.ru](mailto:popkov@inbox.ru)

## Часть 1

**Аннотация.** В статье рассказывается о правовом регулировании индивидуального предпринимательства (ИП) в Республике Беларусь и за рубежом, существующих отличиях законодательства и возможных направлениях его совершенствования. Рассматриваются вопросы налогообложения индивидуальных предпринимателей, методы оценки их доходов, а также пути повышения их участия в формировании ВВП и целесообразные для этого законодательные изменения.

**Ключевые слова:** малый и средний бизнес, индивидуальное предпринимательство, нормативное правовое регулирование, критерии определения индивидуального предпринимательства, государственная регистрация, налогообложение малого бизнеса, вклад в ВВП.

**Для цитирования:** Попков М. Пути совершенствования правового регулирования индивидуального предпринимательства в Республике Беларусь // Наука и инновации. 2021. №4. С 43–47. <https://doi.org/10.29235/1818-9857-2021-4-43-47>

Во второй половине прошлого века в экономической науке наблюдался процесс консолидации исследований предпринимательства как самостоятельной дисциплины, занимающей свое место на пересечении менеджмента, социологии, демографии и других наук. Публикации в большинстве случаев были посвящены юридическим лицам. Вопрос вклада в экономику индивидуального предпринимательства трактовался лишь описательно, а теоретические аспекты проблемы редко иссле-