



---

**Европейская экономическая комиссия****Комитет по экономическому сотрудничеству  
и интеграции****Девятая сессия**

Женева, 3–4 сентября 2015 года

Пункт 6 предварительной повестки дня

**Обзор осуществления программы работы после восьмой сессии****"Умная специализация" – стратегии в области  
устойчивого развития<sup>1</sup>****Записка секретариата****I. Введение**

1. В настоящей записке представлены рекомендации по передовой практике и политике в области стратегий "умной специализации" в целях устойчивого развития. Она основывается на докладах и обсуждениях в ходе основного сегмента седьмой сессии Группы специалистов по политике в области инновационной деятельности и конкурентоспособности (ГС-ПИК), состоявшейся в Женеве 16–17 октября 2014 года<sup>2</sup>. В ней учтен и использован опыт всех соответствующих участвовавших в обсуждении заинтересованных групп, в том числе национальных государственных учреждений, академических институтов, представителей частного сектора и международных организаций.

2. После настоящего введения во втором разделе представлены концептуальные и методологические принципы стратегий "умной специализации". В третьем разделе рассматриваются основные вызовы, связанные с разработкой, управлением и реализацией. В четвертом разделе содержатся основные выводы и рекомендации.

---

<sup>1</sup> Данный документ представлен в указанную выше дату из-за внесения исправлений в форматирование первоначально представленного текста.

<sup>2</sup> С текстами выступлений можно ознакомиться по адресу:  
<http://www.unece.org/index.php?id=35927>.



## II. Концептуальные и методологические принципы

3. Основные особенности, отличающие подход с опорой на "умную специализацию" от более ранних и более традиционных подходов к региональному развитию или промышленной политике, заключаются в том, что его разработка основывается на так называемом "процессе раскрытия предпринимательского потенциала", открывающем потенциальные возможности развития новых сравнительных преимуществ, а также в том, что его реализация, с одной стороны, не ограничивается одним только созданием благоприятных общих условий, но, с другой стороны, не ставит и задачи выбора перспективных производств.

4. Предприниматели (инновационные компании, лидеры научных исследований в учреждениях высшего образования, а также независимые инвесторы и инноваторы) имеют наиболее широкие возможности определения направлений, в которых регион мог бы преуспеть, обладая существующими у него возможностями и производственными активами. В контексте подхода с опорой на "умную специализацию" "процесс раскрытия предпринимательского потенциала" главным образом сводится к структурированному диалогу между органами государственной власти и деловыми кругами, научно-исследовательскими учреждениями, а также другими заинтересованными сторонами. Целью этого диалога является выявление существующих у региона основных преимуществ и возможностей, а также формирование единого представления о тех направлениях, в которых в будущем можно было бы достичь сравнительного преимущества, опираясь на существующие сильные стороны и возможности. По своей сути, стратегии "умной специализации" построены на восходящем принципе.

5. Наличие четкого и единого представления о региональном развитии может обеспечить постоянное и долговременное участие заинтересованных сторон. Для подготовки комплексного сценария развития региональной экономики, общества и окружающей среды, который поддерживался бы всеми заинтересованными сторонами, должны использоваться аналитические данные. Этот сценарий является основой для формирования представления о будущем развитии региона и его основных целях. Руководствуясь этим единым представлением, государство осуществляет целевые меры для оказания поддержки тем направлениям, в которых могут быть достигнуты выявленные новые сравнительные преимущества.

6. Разработка любой стратегии должна опираться на наиболее достоверную информацию. В этой связи важно предоставить правильные стимулы для деловых кругов, научного сообщества и других заинтересованных сторон, которые побудили бы их к участию в процессе оценки существующих возможностей и выявления направлений развития будущих сравнительных преимуществ на основании этих существующих возможностей. Кроме того, необходимо проведение широкомасштабных консультаций с общественностью, которые позволили бы обеспечить общественную и политическую поддержку.

7. Подход с опорой на "умную специализацию" касается не только того, на каких именно отраслях регион должен специализироваться. Напротив, он направлен на создание надежных и прозрачных средств выявления и развития новых сфер деятельности на региональном уровне, позволяющих исследовать и раскрывать новые технологические и рыночные возможности и, таким образом, открывать новые области для взращивания региональных конкурентных преимуществ.

8. Таким образом, вместо предоставления метода определения того, обладает ли некий регион преимуществами в конкретной сфере, например туризма или рыбного хозяйства, основное внимание уделяется вопросу о том, получит ли данный регион выгоды от участия в отобранных научно-исследовательских и

опытно-конструкторских (НИОКР) и инновационных проектах в ряде ведущих областей, таких как туризм и рыбное хозяйство, и следует ли ему специализироваться на них.

9. Вместе с тем, "умная специализация" является включающим всех политическим подходом в том смысле, что она не должна быть ориентирована на высокотехнологичные направления или на инновации с опорой на НИОКР. В ней могут также применяться стратегии, которые основываются на заимствовании и на адаптации технологий, что в значительной степени подходит наименее развитым регионам и странам.

10. Инновации по своей сути локализованы на уровне местных сообществ, каждое из которых имеет свои собственные сравнительные преимущества и возможности. Эти существующие на местном уровне активы, институты и структуры имеют решающее значение для обеспечения дальнейшего развития технологий. Сотрудничество с производственным сектором, направленное на объединение ресурсов и разделение рисков, инвестиции в образование и подготовку профессиональных кадров и долгосрочная политическая поддержка, опирающиеся на существующий местный интеллектуальный потенциал и региональные преимущества, являются ключевыми факторами развития новых региональных инновационных кластеров.

11. Поскольку в основе стратегий "умной специализации" лежит непосредственный анализ существующих у данного региона преимуществ и возможностей, они могут стать эффективным инструментом для разработки мер, направленных на поощрение "локализованных" инноваций и регионального развития, то есть мер, разработанных с учетом уровня развития и специфики региона.

12. "Локализованные" стратегии роста играют важную роль, особенно в эпоху, когда все более ощутимыми становятся сдерживающие факторы, обусловленные экологической и социальной устойчивостью, а также когда имеется потребность в инклюзивном росте.

13. Для того чтобы региональные стратегии "умной специализации" были в полной мере эффективными, они должны сочетать укрепление местного потенциала за счет мер, направленных на расширение связей с другими регионами, и получение наибольшей отдачи от внешних технологий и возможностей с учетом региональных преимуществ, истории и профессиональной структуры.

14. Выбирая приоритетные направления, важно учитывать:

- a) будут ли способствовать эти направления потенциальным инновациям, и окажут ли они внешнее благотворное воздействие;
- b) уровень сотрудничества партнеров на местном уровне;
- c) важность этих направлений для региональной экономики;
- d) наличие у региона возможностей поддержки успешных производств;
- e) близость к рынкам;
- f) необходимость государственной поддержки или возможность самостоятельного развития нового производства.

15. Успех стратегий "умной специализации" в значительной степени зависит от потенциала региональных органов власти в сфере эффективной разработки и осуществления политики. Не менее важную роль играет также эффективная координация различных регионов, позволяющая в будущем избежать дублирования и специализации регионов на одних и тех же технологиях и рынках.

16. Несмотря на то, что подход с опорой на "умную специализацию" в настоящее время применяется главным образом в Европейском союзе (ЕС), существуют также соответствующие примеры новых концептуально схожих подходов к региональной политике в области развития с опорой на инновации за пределами Европейского союза. Это расширяет возможности для международной передачи опыта.

17. В недавно разработанной в Соединенных Штатах инновационной политике признается важность инновационных центров на уровне штатов. Федеральные гранты оказывают поддержку развитию инфраструктуры и выступают в качестве катализатора инноваций на уровне штатов. Правительства штатов признают, что успешное развитие инновационных кластеров требует политической поддержки и сотрудничества с ключевыми партнерами.

18. Сотрудничество с производственным сектором, направленное на объединение ресурсов и разделение рисков, инвестиции в образование и подготовку профессиональных кадров и долгосрочная политическая поддержка, опирающиеся на существующие местный интеллектуальный потенциал и региональные преимущества, являются ключевыми факторами развития новых региональных инновационных кластеров.

19. В ЕС была создана методика, обеспечивающая разработчиков политики на региональном и национальном уровне надежными и прозрачными средствами для отбора необходимых мер в сфере политики, позволяющих открывать новые технологические и рыночные возможности и, таким образом, способствующих созданию и/или укреплению региональных конкурентных преимуществ<sup>3</sup>. Методика "умной специализации" не просто предлагает способ выявления преимуществ, существующих у того или иного региона в рамках конкретных производств, но и позволяет разработчикам политики понять, следует ли их региону специализироваться на инновационной деятельности именно в этих производствах.

20. Эффективная стратегия "умной специализации" должна основываться на глубоком анализе экономической, социальной и инновационной структуры региона. В ней должна также производиться оценка всех существующих активов, а также потенциала для будущего развития. Общий принцип здесь – широкое понимание инновационной деятельности, которое распространяется на экономическую деятельность и включает в себя многие сектора гражданского общества. Анализ должен также охватывать такие региональные активы, как:

- a) технологическая инфраструктура;
- b) связи с другими странами и регионами;
- c) положение региона или страны в национальной, региональной и глобальной экономике; а также
- d) динамика развития условий предпринимательской деятельности.

21. Экономическая дифференциация является важным принципом, который лежит в основе "умной специализации". Залогом успешной дифференциации служит упор на сопряженную вариативность<sup>4</sup>, которая предполагает, что региональная экономика может реализовать свои конкурентные преимущества за счет диверсификации ее уникальных, локализованных ноу-хау через новые сочетания и инновации, которые являются близкими к этим ноу-хау или смежными с ними.

<sup>3</sup> <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/267027/RIS3%20Guide.pdf>.

<sup>4</sup> <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/wikis3pguide/>.

Решающее значение имеет то, чтобы воплощение в жизнь этих новых сочетаний было возможным и доступным с учетом существующих активов и с опорой на опыт, накопленный региональными участвующими сторонами.

22. Помимо конкретных технологических или секторальных приоритетов, важно обратить внимание на определение приоритетов горизонтального типа, включая так называемые основные вспомогательные технологии, социальные и организационные инновации.

23. Эффективная стратегия "умной специализации" должна с самого начала включать в себя механизм контроля и оценки. Надежная система контроля и оценки имеет большое значение для извлечения принципиальных уроков. Контроль связан с необходимостью отслеживания хода реализации. Оценка позволяет сделать выводы о том, достигаются ли стратегические цели, и каким образом это происходит. Для того чтобы можно было оценить, были ли достигнуты стратегические цели, очень важно, чтобы эти цели были четко определены с точки зрения их измерения на каждом этапе осуществления.

24. Эффективная стратегия "умной специализации" требует также итеративного подхода: прохождения через повторяющиеся фазы получения ответной реакции, контроля, оценки и извлечения уроков. Разные виды политического воздействия приводят к разным результатам и последствиям. Кроме того, важно проводить различие между понятиями "промежуточные итоги", "результаты" и "конечные последствия". Разработчики политики должны решить, каким образом и когда должны собираться и обрабатываться различные данные. Они должны собирать их как на проектном, так и на программном уровне.

### **III. Вызовы в области разработки, управления и реализации**

25. Стратегии "умной специализации" требуют новых форм сотрудничества между органами государственной власти, деловыми кругами и другими заинтересованными сторонами. Они требуют также новых способов разработки и проведения государственной политики, что делает инновации в государственном секторе одним из главных вопросов повестки дня.

26. Вместе с тем стратегии "умной специализации" приводят к возникновению особых вызовов в области управления и реализации, которые связаны с определением роли и ответственности их участников, а также с активизацией различных заинтересованных сторон, которые могут иметь различные временные горизонты получения результатов.

27. "Локализованный" подход, то есть разработка стратегии с опорой на существующие на местном и на региональном уровне активы и возможности, предполагает необходимость введения многоуровневой структуры управления для многоуровневых систем знаний, которые связаны с активизацией восходящего развития и укрепления местного потенциала в более широком контексте.

28. Широкое понимание инновационной деятельности предполагает необходимость вовлечения всех соответствующих участников и заинтересованных сторон на различных уровнях. Модель "тройной спирали": промышленность – научное сообщество – правительство, больше не является достаточной в контексте "умной специализации". В нее должны быть также включены как рынок, так и гражданское общество. Совместное руководство должно позволить каждому из участников играть определенную роль и в конечном итоге брать на себя руководящую функцию на определенном этапе разработки и реализации стратегии в соответствии с его характерными особенностями, опытом и возможностями.

29. Введение многоуровневой структуры управления является общим вызовом. Несмотря на то, что все органы власти на национальном уровне (а в случае с ЕС на наднациональном уровне) играют свою собственную важную роль, существует всеобщее понимание того, что участие региональных органов власти является крайне важным для того, чтобы этот процесс был успешным.
30. Не существует какой-либо одной структуры управления, которую можно было бы рекомендовать всем странам и регионам, поскольку каждый регион имеет свои проблемы и возможности. Именно этим конкретным региональным контекстом и должен определяться состав заинтересованных сторон и участников, вовлеченных в этот процесс.
31. Решающее значение имеет уровень политического участия, при этом необходимо соблюсти баланс. Если его уровень является чрезмерно высоким (т.е. если политики играют доминирующую роль в ходе принятия решений), может возникнуть риск низкого уровня ответственности со стороны других основных заинтересованных сторон, в то время как более низкий уровень (политического) участия может означать более глубокое понимание реальных проблем и вместе с тем ограниченную возможность оказания влияния на принятие ключевых политических решений.
32. Правительствам следует принимать меры для обеспечения согласованности и взаимного дополнения национальных и региональных стратегий, а также создать такую структуру управления, которая позволила бы отслеживать ход реализации на всех уровнях.
33. В то же время развитие связей на местном уровне и обмен знаниями должны ориентироваться и опираться на глобальный массив знаний и разработок. Кроме того, следует максимальным образом использовать возможности обмена знаниями как на внутрирегиональном, так и на межрегиональном уровне.
34. В основе эффективной стратегии "умной специализации" лежит совместное руководство, в котором иерархические структуры принятия решений могут в достаточной степени подстраиваться для того, чтобы все участвующие стороны играли определенную роль и брали на себя функцию руководства на разных этапах разработки и реализации. Несмотря на то, что региональные подходы могут быть различными, они должны быть направлены на стимулирование высококачественного экономического роста и производств, которые могут послужить надежной основой для достижения социально значимых целей.
35. Одна из потенциальных опасностей, связанная с навязыванием всем регионам страны (или странам в целом) одной и той же "модели" для разработки их политики в области "умной специализации", заключается в том, что это может ограничивать возможности извлечения принципиальных уроков и вести к тому, что регионы будут копировать меры и приоритеты, а не подстраивать их под свои собственные условия.
36. Несмотря на то, что главным примером реализации стратегий "умной специализации" является ЕС, существуют соответствующие примеры новых концептуально схожих подходов к региональной политике развития с опорой на инновации за пределами ЕС, что расширяет возможности международного обмена опытом.
37. Одним из примеров является недавно разработанная в Соединенных Штатах инновационная политика, в которой признается важность инновационных центров на государственном уровне. В этой связи федеральные гранты оказывают поддержку инфраструктуре и выступают в качестве катализатора инновационной деятельности на уровне штатов. Как и в ЕС, правительства все большего

числа штатов признают, что успешное развитие инновационных кластеров требует поддержки на уровне политики и сотрудничества с основными партнерами.

## **А. Процесс раскрытия предпринимательского потенциала**

38. Еще один вызов в области политики связан с так называемым "процессом раскрытия предпринимательского потенциала", то есть процессом определения приоритетных направлений распределения ресурсов на основе мнения предпринимателей о тех направлениях, которые потенциально важны для будущего регионального развития.

39. Знания о предпринимательской деятельности не ограничиваются только знаниями в области науки и технологий. Они объединяют и связывают эти факторы со знаниями о потенциале рыночного роста, вероятных конкурентах, а также обо всех факторах производства и услугах, которые необходимы для развертывания нового вида предпринимательской деятельности. Синтез и интеграция этих прежде разрозненных и отрывочных знаний должны способствовать формированию представления о возможностях в существующих или новых секторах. Именно этот вид знаний необходимо активизировать, мобилизовать и поддерживать в качестве основной составляющей процесса "умной специализации".

40. Предприниматели определяются как те люди или организации, которые обладают наиболее широкими возможностями выявления инновационных направлений, в которых их регион имеет наиболее высокие шансы на успех. Без активного участия со стороны предпринимателей стратегия "умной специализации", скорее всего, не будет эффективной из-за более вероятной нехватки предпринимательских знаний, необходимых для успеха. "Процесс раскрытия предпринимательского потенциала" может помочь определить, в чем в наибольшей степени является успешной страна или регион с точки зрения НИОКР и инноваций. Как правило, это происходит в результате экспериментов в новых направлениях, связанных с имеющимися преимуществами. Таким образом, регионам следует целенаправленно вовлекать предпринимателей в разработку стратегий и создавать стимулы для принятия рисков.

41. Обеспечение по-настоящему эффективного процесса раскрытия предпринимательского потенциала может быть непростой задачей. Однако это очень важно, поскольку другие формы анализа и вовлечения заинтересованных сторон не могут компенсировать отсутствия реального интереса со стороны предпринимателей. Именно поэтому важно, чтобы "реальные" участники бизнес-процессов знали о подходе с опорой на "умную специализацию" и понимали, почему они должны быть заинтересованы в том, чтобы принимать в ней участие.

42. Недоверие между правительством и деловым сектором было названо одной из возможных причин нежелания предпринимателей становиться участниками этого процесса.

43. Кроме того, все больше осознается важность подхода с опорой на социальную практику. Государство не обладает высшим знанием. Некоторые предприниматели могут лучше принимать интуитивные решения, в то время как органы власти иногда действуют более осмотительно и осторожно. Как государственный, так и частный сектор могут испытывать нехватку информации, поэтому они должны стремиться к взаимодействию. Они должны вместе следовать экспериментальным путем "проб и ошибок". Речь идет о так называемом "интегрированном государстве", в котором органы государственной власти становятся частью сети учреждений, а не являются иерархией. Такая "интегрированность" должна

рассматриваться в качестве важной отличительной черты "эффективного" государства.

44. Для этого необходимо, чтобы сам государственный сектор обладал более инновационным характером<sup>5</sup>. Одна из проблем, связанная с инновациями в государственном секторе, заключается в том, что они требуют более экспериментальных политических решений в условиях, которые, как правило, не допускают промахов. Еще одна проблема связана с тем, что для извлечения принципиальных уроков необходимо "говорить власти правду в глаза", поскольку система предоставления обратной информации органам государственной власти о том, оказали ли политические инициативы предполагаемое воздействие, зачастую довольно ограничена.

## **В. Международное сотрудничество и координация**

45. Для открытия новых возможностей в области "умной специализации", регионы и страны должны проанализировать свое положение в европейских и глобальных цепочках создания стоимости.

46. На основании этого анализа стратегии "умной специализации" должны быть скоординированы не только с национальными приоритетами и программами, но и с регионами других стран, поскольку ни один регион не обладает полными и комплексными сведениями обо всех возможностях сотрудничества на региональном, национальном и европейском уровне в их направлениях "умной специализации".

47. Это требует целенаправленного подхода к трансрегиональному сотрудничеству, включая такие связанные с ним вопросы, как административная ответственность, риски и сфера полномочий.

48. Однако недавно проведенный анализ различных стратегий "умной специализации", которые были разработаны в странах, входящих в группу ЕС-13, указывает на то, что многие программы преобразований, подготовленные регионами в этих странах, в большей степени ориентированы на внутренние интересы и не применяют стратегический подход к трансрегиональному сотрудничеству.

49. Международные сети приобретают все большее значение для производства и инноваций и должны играть более весомую роль в стратегиях "умной специализации". Для понимания того, какие возможности существуют на этом уровне в области сотрудничества, региональные власти должны попытаться определить свои региональные возможности и уровень развития инфраструктуры и затем соотнести их с предложениями и потребностями заинтересованных сторон в своих направлениях "умной специализации". Таким образом, необходимо провести более обширный анализ для выявления и составления перечня компаний, научно-исследовательских центров (включая университеты), научно-исследовательской инфраструктуры, кластеров, сетей и т.д. в регионах. На основании этого анализа могут устанавливаться контакты и определяться направления сотрудничества.

50. Для поощрения межрегионального и международного сотрудничества полезными могут оказаться специализированные платформы. Одной из возможных систем координации между регионами является подход "Анализ – взаимосвязан-

---

<sup>5</sup> См. также ECE/CECI/2015/5, "Инновации в государственном секторе".



ность – наглядность – усовершенствование", который в настоящее время используется регионами, принимающими участие в "Передовой инициативе"<sup>6</sup>.

51. Однако одного только широкого диалога не всегда бывает достаточно для полноценного сотрудничества. Сотрудничество не всегда приводит к более высоким результатам и поэтому не должно являться целью как таковой. Одним из возможных способов обеспечения того, чтобы сотрудничество было полноценным и плодотворным, является создание программ, все участники которых, включая различные уровни государственного управления и частный сектор, будут вносить свой вклад в финансирование.

#### IV. Основные выводы и рекомендации

52. "Умная специализация" является одним из новых подходов к инновационной политике и экономическому развитию. Она является стратегией, в которой правительства разрабатывают и используют свои политические инструменты на основе сигналов рынка с конечной целью получения максимальной отдачи от существующих возможностей, активов и компетенций в коммерческом секторе для поощрения инновационной деятельности и создания новых сравнительных преимуществ.

53. Несмотря на то, что стратегии "умной специализации" являются положительным примером все более "продвинутой" инновационной политики, они все же связаны с рядом сложностей. Наряду с вопросом управления, препятствиями для успешной реализации этих стратегий являются низкое качество учреждений, макроэкономическая нестабильность, а также деформации товарных рынков, рынков труда и финансовых рынков.

54. Тем не менее, "умная специализация" является инновационным подходом в сфере политики, который может также использоваться в странах и регионах за пределами ЕС, поскольку он основывается на самостоятельном осмыслении существующих данных, определении основных узких мест, а также недостающих связей и звеньев. В концептуальном отношении "умная специализация" является охватывающим все производства подходом в сфере политики с той точки зрения, что он не должен быть ориентирован на развитие производств, связанных с высокими технологиями, или инноваций с опорой на НИОКР. В нем могут применяться также стратегии, которые основываются на заимствовании и на адаптации технологий, что в наибольшей степени подходит наименее развитым регионам и странам.

55. Эффективная стратегия "умной специализации" должна быть локализована и опираться на конкретные региональные и национальные активы и ресурсы, учитывая также особенности их социально-экономической ситуации. Приоритеты не должны искусственно навязываться сверху. Они должны устанавливаться в ходе процесса с участием всех заинтересованных сторон, ориентированного на "раскрытие предпринимательского потенциала" – интерактивный процесс, в котором участники рынка и частный сектор раскрывают и предоставляют информацию о новых направлениях деятельности, а правительство оценивает итоги и поощряет тех участников, которые могут в наибольшей мере раскрыть потенциал региона.

---

<sup>6</sup> С более подробной информацией можно ознакомиться на следующем вебсайте: [www.s3vanguardinitiative.eu](http://www.s3vanguardinitiative.eu).

56. Успех стратегий "умной специализации", а также их эффективная разработка и реализация в значительной степени зависят от возможностей региональных правительств. Подход с опорой на "умную специализацию" является открытым процессом, допускающим принятие экспериментальных решений и возможность неудачи. Всеобъемлющий, открытый и последовательный подход позволяет обеспечить "интегрированность" или постоянство инициатив в сфере политики, что повышает вероятность того, что они будут оказывать продолжительное воздействие даже в случае прекращения прямой государственной поддержки.

57. Координация стратегий и сопутствующей им деятельности в регионах внутри одной страны и в разных странах, имеет большое значение для того, чтобы избежать дублирования финансируемых за счет государства инновационных усилий в регионах, которые специализируются на аналогичных технологиях и рынках. Для того чтобы они были эффективными, региональные стратегии должны сочетать укрепление местного потенциала на основе мер, направленных на укрепление связей с другими регионами, и получение наибольшей отдачи от внешних технологий и ресурсов. Этот процесс должен осуществляться с учетом процессов в других странах и регионах, что должно способствовать тому, чтобы регионы ставили масштабные цели и вместе с тем были реалистичны в оценке того, чего они могут достичь, объединив местные ресурсы и потенциал с внешними источниками знаний и цепочками создания стоимости.

---