

Региональная экономика
Regional economy

DOI: 10.24412/2070-1381-2021-87-140-150

Высокотехнологичные сектора на пространстве Евразийского экономического союза:
проблемы и возможности регионального управления

Морева Евгения Львовна

Кандидат экономических наук, доцент, Институт промышленной политики и институционального развития, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ.

E-mail: eu7711460@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [7145-5829](#)

ORCID ID: [0000-0001-6355-7808](#)

Аннотация

Актуальность исследования обусловлена необходимостью решения сохраняющегося на пространстве Евразийского экономического союза (ЕАЭС) противоречия между потребностями скорейшего развития высокотехнологичных секторов и низкой результативностью региональной политики их поддержки. Исследование причин затруднений при реализации этого курса и анализ возможностей их преодоления с использованием зарубежного опыта разработки и реализации альтернативной модели экономической политики составляют цель исследования в настоящей статье. Поставленная цель предполагает соответствующие методы исследования: историко-экономические, контент-анализ, компаративные, общенаучные. Их применение выявило недостатки реализуемой в ЕАЭС политики: изначально заложенные в ней чрезвычайно сложные механизмы принятия решений, ограниченное число участников, вертикальный характер управленческих связей и другие. Избежать их и повысить результативность экономико-политических усилий позволяет обращение к альтернативной модели экономической политики, ориентированной на миссию, исследованной в ракурсе ее применимости к евразийским реалиям и выявления способных провести ее субъектов. Сделанные по результатам выводы дают основание заключить, что использование политики, ориентированной на миссию, для целенаправленного развития высокотехнологичных секторов ЕАЭС возможно и целесообразно и что существуют преимущества данного формата перед традиционным. Вместе с тем ряд нерешенных вопросов — о достаточности условий, необходимых для реализации ориентированной на миссию политики; об их измерении и оценке; о возможности и характере управленческих действий при незрелости предпосылок для такой политики, а также реализующих эти действия субъектах — открывает возможности для дальнейших исследований. Наличие перечисленных лагун, однако, не означает отказа от целесообразности разработки и реализации ориентированной на миссию политики в секторах ЕАЭС. Усилия в этом направлении, с одной стороны, позволяют ускорить ликвидацию пробелов в теории, а с другой — закладывают основы для обеспечения эффективного развития и укрепления высокотехнологичных секторов региона.

Ключевые слова

Высокотехнологичные сектора, Евразийский экономический союз, ориентированная на миссию политика, традиционная экономическая политика, институт развития.

High-Tech Sectors in EAEU: The Regional Governance' Problems and Opportunities

Eugenia L. Moreva

PhD, Associate Professor, the Institute of Industrial Policy and Institutional Development, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: eu7711460@mail.ru

ORCID ID: [0000-0001-6355-7808](#)

Abstract

The article's relevance is defined by the necessity to solve the contradiction in the Eurasian Economic Union (EAEU) between the requirements of its high-tech sectors immediate development and the low efficiency of the policy to support them. The analysis of the causes of such political difficulties and the opportunities to overcome them based on foreign experience of the alternative economic policy model' elaboration and execution constitutes the aim of the article. The aim comprehends the respective research methods, i.e. historical and economic, content-analysis, comparative, scientific in general. Their application reveals the deficiencies of the EAEU' policy, i.e. the inherent extremely complicated decision-taking mechanisms, the limited number of participants, the vertical type of governance, etc. The reference to the alternative model of the mission oriented economic policy facilitates to suspend them and elevate the political efforts efficiency, analyzed such model in prism of its applicability to Eurasian realities and the subjects capable to execute it. As a result, it is concluded that it is possible and reasonable to direct the mission-oriented policy to develop the EAEU' high-tech sectors and there are advantages of such model against the traditional one. Still, the research lacunas, i.e. the sufficiency of the terms identified to execute the mission oriented policy, their measurement and assessment, the possibilities and the character of the governance actions if the terms and their subjects are unsaturated, require its further development. Nevertheless, the latter doesn't reject the rationality to develop and execute the mission-oriented policy in the EAEU' sectors. From one side, the respective efforts allow eliminating the lacunas in the theory. From the other, contribute to the foundations for the efficient development and consolidation of the regional high-tech sectors.

Keywords

High-tech sectors, Eurasian Economic Union; mission-oriented policy, traditional economic policy, development institute.

Введение

Современные вызовы экономикам стран-участниц Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и императивы их структурных преобразований требуют скорейшего повышения эффективности политики развития высокотехнологичных секторов региона¹. Возможность сделать это на путях интеграционного взаимодействия отмечается уже в учредительных документах данной организации². Такая перспектива подтверждается и в недавно принятых (2020 г.) Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г., реализовать которую предполагается совместными усилиями по модернизации экономики на основе нового технологического уклада и повышения конкурентоспособности промышленности³.

Между тем до настоящего времени и в России, и у ее партнеров по ЕАЭС высокотехнологичные сектора устойчиво занимают весьма скромное место. Закономерно поэтому, что поиск и мобилизация региональных механизмов, обеспечивающих их целевое развитие, становятся одними из приоритетных направлений региональной повестки дня.

Анализу причин сохранения трудностей регионального управления развитием высокотехнологичных отраслей в экономиках стран-членов ЕАЭС и определению возможных направлений их решения с учетом зарубежных теоретических и практических наработок посвящена настоящая статья. Решение поставленной задачи предполагает комплексное исследование мер ЕАЭС по поддержке и развитию высокотехнологичных секторов региона в сопоставлении со складывающимися в мире альтернативными экономико-политическими подходами. Исследование проведено как в ракурсе историко-экономического фактологического анализа, так и в аспекте критического осмысления новых концептуальных подходов к осуществлению экономической политики, а также прикладных наработок по вопросам их организации и реализации. В завершение сформулированы выводы и намечены направления дальнейшего исследования проблемы.

Современные проблемы управления развитием высокотехнологичных секторов в ЕАЭС

На сегодня имеющиеся статистические и фактологические материалы по высокотехнологичным секторам ЕАЭС свидетельствуют о том, что действия этой организации по их развитию не вполне оправдали себя за 5 лет ее существования [Mukhametdinov 2020; The Economic Dimension of Eurasian Integration 2021]. С одной стороны, за этот период доля высокотехнологичных секторов в общем объеме обрабатывающей промышленности увеличилась (Таблица 1).

¹ Под высокотехнологичными секторами понимается производство компьютеров, электронной и оптической продукции, электрического оборудования; машин и оборудования; автотранспортных средств, трейлеров и полуприцепов; прочих транспортных средств и оборудования; химическое производство и производство фармацевтической продукции, выделенные в соответствии с методологией стран ОЭСР. Источник: Доклад о результатах ежегодного мониторинга и анализа реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/%d0%9c%d0%b0%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b8%d0%b0%bb%d1%8b%20%d0%b2%20%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b4%d0%b5%d0%bb%d0%b5%20%d0%90%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%b8%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b0/%d0%94%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%20%d0%9e%d0%9d%d0%9f%d0%a1%20%d0%b7%d0%b0%202019%20%d0%b3%d0%be%d0%b4%20-%20%d1%8-4%d0%b8%d0%bd%d0%b0%bb%d1%8c%d0%bd%d0%b0%d1%8f%20%d1%80%d0%b5%d0%ba%d0%b4%d0%b0%ba%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf (дата обращения: 30.05.2021); Glossary. High-tech classification of manufacturing industries // Eurostat [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:High-tech_classification_of_manufacturing_industries (дата обращения: 30.06.2021).

² Договор о Евразийском экономическом союзе (ред. от 01.10.2019) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 20.05.2021).

³ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375194/ (дата обращения: 20.05.2021); Решение Евразийского межправительственного совета от 30 апреля 2021 г. № 5 «Об Основных направлениях промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза до 2025 года» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400620063/> (дата обращения: 30.05.2021).

Таблица 1. Удельный вес высокотехнологичных видов деятельности в общем объеме производства обрабатывающей промышленности, %⁴

Страна-участник	2015	2016	2017	2018	2019
Армения	3,7	3,8	4,6	4,6	4,5
Беларусь	28,0	29,6	30,9	31,7	30,7
Казахстан	10,4	9,4	10,3	11,4	12,3
Кыргызстан	2,7	2,2	2,1	1,8	2,4
Россия	27,6	27,8	28,9	29,6	30,5
Всего ЕАЭС	26,9	27,2	28,3	29,0	30,6

С другой стороны, приведенные величины еще весьма далеки от достигнутого в мире уровня. Сегодня средние значения доли высокотехнологичных секторов в мировой обрабатывающей промышленности составляют 45% и более⁵.

Кроме того, как следует из Таблицы 1, во всех странах-участницах, кроме России, достигнутые показатели не отличаются устойчивостью, демонстрируют как поступательное, так и обратное движение.

В секторах сохраняются также и другие серьезные проблемы. Они связаны с консервацией в них устаревших мощностей; низкой эффективностью производства; его несоответствием современным стандартам; трудностями кадрового обеспечения; неблагоприятными социальными и экономическими последствиями функционирования предприятий; их слабой конкурентоспособностью и другими недостатками. В станкостроении, например, износ машин и оборудования оценивают на уровне 80%. Химическая промышленность всех стран-участниц признана стабильно зависящей от импорта. «По большинству сложных продуктов... в отрасли сохраняется устойчивый дефицит... хотя необходимое сырье в ЕАЭС есть»⁶.

Решение этих вопросов требует от руководящих структур ЕАЭС проведения активной промышленной политики, в компетенции которых она находится⁷ [Vinokurov 2018]. Однако за 5 лет существования этой организации масштабы и темпы предпринимаемых ею усилий остаются довольно скромными и не дают зримых эффектов (Таблица 2).

⁴ Составлено автором на основе Доклад о результатах ежегодного мониторинга и анализа реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/%d0%9c%d0%b0%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b8%d0%b0%d0%bb%d1%8b%20%d0%b2%20%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b4%d0%b5%d0%bb%d0%b5%20%d0%90%d0%bd%d0%b0%d0%b-b%d0%b8%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b0/%d0%94%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%20%d0%9e%d0%9d%d0%9f%d0%a1%20%d0%b7%d0%b0%202019%20%d0%b3%d0%be%d0%b4%20-%20%d1%8-4%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d1%8c%d0%bd%d0%b0%d1%8f%20%d1%80%d0%b5%d0%ba%d0%b4%d0%b0%d0%ba%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf (дата обращения: 30.05.2021).

⁵ Industrial Development Report 2020. Industrializing in the digital age // United Nations Industrial Development Organization [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unido.org/sites/default/files/files/2019-12/UNIDO%20IDR20%20main%20report.pdf> (дата обращения: 10.07.2021).

⁶ Доклад о результатах ежегодного мониторинга и анализа реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/%d0%9c%d0%b0%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b8%d0%b0%d0%bb%d1%8b%20%d0%b2%20%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b4%d0%b5%d0%bb%d0%b5%20%d0%90%d0%bd%d0%b0%d0%b-b%d0%b8%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b0/%d0%94%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%20%d0%9e%d0%9d%d0%9f%d0%a1%20%d0%b7%d0%b0%202019%20%d0%b3%d0%be%d0%b4%20-%20%d1%8-4%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d1%8c%d0%bd%d0%b0%d1%8f%20%d1%80%d0%b5%d0%ba%d0%b4%d0%b0%d0%ba%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf (дата обращения: 30.05.2021).

⁷ Договор о Евразийском экономическом союзе (с Приложениями) (ред. от 01.10.2019) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 20.05.2021).

Таблица 2. Региональные меры по развитию высокотехнологичных секторов в ЕАЭС⁸

Сектор	Меры	Влияние на состояние отрасли
Космическая отрасль	подготовка к запуску межгоспрограммы (МГП) космических и геоинформационных услуг (2013–2019 гг.)	на мировом рынке место сектора сильно не изменится (4% против 44% в Северной Америке, 2019 г.)
Наноиндустрия	консультации по созданию каталога композитных и наноматериалов для промышленности и строительства (2019 г.)	явные экономические эффекты отсутствуют
Подъемно-транспортное оборудование	обсуждения перспектив разработки и реализации программ импортозамещения и промышленной кооперации в отдельных подотраслях (2019 г.)	явные экономические эффекты отсутствуют
Железнодорожное машиностроение	определены системные проблемы отрасли; подготовлены предложения по возможным путям их решения на базе евразийской интеграции; актуализирован перечень стейкхолдеров ЕАЭС, готовых к участию в совместных кооперационных проектах сектора; проведено анкетирование предприятий об использовании Единого перечня предприятий железнодорожного транспорта	явные экономические эффекты отсутствуют
Судостроение	размещен обзор судостроительной отрасли в ЕАЭС за 2014–2019 гг.; принята рекомендация развивать отраслевую кооперацию государств-членов; согласовано создание отраслевой экспертной группы; проведен мониторинг состояния и перспектив сектора в регионе	явные экономические эффекты отсутствуют
Производство и использование электромобилей	рекомендован план мероприятий по стимулированию производства электромобилей и их использованию в ЕАЭС; страны-участники создают у себя условия для учета рекомендованного плана	явные экономические эффекты отсутствуют
Станкостроение	утверждена Концепция создания специализированного Евразийского инжинирингового центра; подписаны учредительные документы; началось формирование капитала центра, решают вопросы о замене учредителей (2016–2020 гг.)	явные экономические эффекты отсутствуют
Химическая промышленность	подготовка разработки предложений по формированию совместных кооперационных проектов и технологических цепочек производства готовой продукции; составление проекта региональной карты индустриализации отрасли	явные экономические эффекты отсутствуют
Фармацевтика	проработан кооперационный проект по созданию химико-фармацевтического завода полного цикла; проект не поддержан ЕАБР из-за проблем разделения рисков с инвестором	явные экономические эффекты отсутствуют

Сходные результаты характеризуют и действия региональных структур в ряде институциональных сфер, непосредственно затрагивающих высокотехнологичные сектора: организации региональных институтов управления (межгосударственных программ и проектов), ежегодном мониторинге препятствий движению промышленных товаров на общем рынке ЕАЭС, выработке норм для операций с чувствительными товарами⁹ и в приоритетных отраслях, институтах импортозамещения, совместных финансовых мерах поддержки экспорта высокотехнологичных товаров на рынках третьих стран, институтах поддержки экспорта в приоритетных для промышленного сотрудничества отраслях¹⁰, институтах, стимулирующих цифровизацию промышленности, субконтракцию и трансфер технологий.

⁸ Составлено автором на основе Доклад о результатах ежегодного мониторинга и анализа реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/%d0%9c%d0%9c%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b8%d0%b0%d0%bb%d1%8b%20%d0%b2%20%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b4%d0%b5%d0%bb%d0%b5%20%d0%90%d0%bd%d0%b0%b-b%d0%b8%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b0/%d0%94%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%20%d0%9e%d0%9d%d0%9f%d0%a1%20%d0%b7%d0%b0%202019%20%d0%b3%d0%be%d0%b4%20-%d1%84%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d1%8c%d0%bd%d0%b0%d1%8f%20%d1%80%d0%b5%d0%ba%d0%b4%d0%b0%ba%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf (дата обращения: 30.05.2021); Доклад о реализации основных направлений интеграции в рамках Евразийского экономического союза // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/edf/Doklad-integratsiya.pdf> (дата обращения: 20.05.2021). Примечание: ЕАБР — Евразийский банк развития.

⁹ К чувствительным товарам отнесены товарная продукция автомобилестроения, сельскохозяйственного машиностроения и еще трех секторов, не относящихся к высокотехнологичным.

¹⁰ Приоритетные для промышленного сотрудничества отрасли: сельскохозяйственное машиностроение, производство электромобилей, авиакосмическая отрасль, станкостроение, наноиндустрия, подъемно-транспортное оборудование, железнодорожное машиностроение, химическая промышленность, фармацевтика, судостроение и некоторые другие.

Перечисленные меры проводит Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), уполномоченная служить основным органом подготовки и реализации региональной экономической политики, в том числе в отношении высокотехнологичных секторов¹¹. Сосредоточение в ее руках этих функций позволяет считать приведенные данные репрезентативными и подходящими для оценки данного направления региональной политики в целом.

В рамках настоящего исследования мы целенаправленно сосредотачиваемся на приведенных мерах, которые непосредственно касаются высокотехнологичных производств, и отвлекаемся от учета иных инструментов, например торговой интеграции. Традиционно ее считают одним из главных средств интеграционного воздействия. В случае ЕАЭС, однако, эффекты торговой интеграции эксперты оценивают неоднозначно и далеко не всегда признают их существенными [Golovko, Sahin 2021; Sanjeev, Suresh Babu 2021].

Косвенно этот вывод подтверждают слабые изменения самой структуры рассматриваемых секторов и их места в экономике. Их инертность на протяжении последних десятилетий вкупе с накапливаемыми в отраслях проблемами, о которых упоминалось выше, свидетельствуют о низкой результативности воздействий на них. Анализ предпринятых мер показывает, что, несмотря на содержательный характер, они остаются во многом незавершенными и недостаточны для прогресса отраслей, по крайней мере, в текущей и среднесрочной перспективах. (Последнее, кстати, признает и сама ЕЭК¹².)

Отмеченную невысокую оперативность предпринимаемых действий усугубляют сложные механизмы принятия соответствующих решений. В Положении о ЕЭК отмечается, что решения Комиссии, «которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, принимаются с учетом результатов проведения оценки регулирующего воздействия проектов таких решений»¹³. При этом порядок проведения представляет собой весьма непростой, многоэтапный механизм, обращение к которому по меньшей мере на несколько месяцев задерживает реализацию мер по модернизации наукоемких и иных производств¹⁴.

Невысокую эффективность принимаемых таким образом решений еще более снижает ограниченность их функциональных сфер, отнесенных к компетенции ЕЭК, из-за сохранения за национальными органами управления значительной самостоятельности в управлении экономиками своих стран [Entin, Voynikov 2019].

Наконец, по порядку, но не значению, свою негативную роль играет и крайне малое число стейкхолдеров, с которыми взаимодействует наднациональное руководство, его так называемых «ключевых партнеров». К ним отнесены лишь национальные органы власти и бизнес-сообщества, в стороне остаются сообщества потребителей, общественные организации и другие лица, потенциально заинтересованные в эффективной политике развития. С ключевыми партнерами же связи ЕЭК регламентированы и локализованы по уровням взаимодействия (соответственно первым и вторым), тем самым лимитируется их вариативность и возможности развития¹⁵.

¹¹ Полномочия ЕЭК — см. Договор о Евразийском экономическом союзе (ред. от 01.10.2019) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 20.05.2021); Общая информация о ЕЭК // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <https://eec.eaeunion.org/comission/about/> (дата обращения: 30.06.2021); Положение о Евразийской экономической комиссии. Приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/8e3543f8dc9861d6acfa6a0c6678b972da1d07d0/ (дата обращения: 30.05.2021).

¹² См. Доклад о результатах ежегодного мониторинга и анализа реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/%d0%9c%d0%b0%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b8%d0%b0%d0%bb%d1%8b%20%d0%b2%20%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b4%d0%b5%d0%bb%d0%b5%20%d0%90%d0%bd%d0%b0%d0%b-b%d0%b8%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b0/%d0%94%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%20%d0%9e%d0%9d%9f%d0%a1%20%d0%b7%d0%b0%202019%20%d0%b3%d0%be%d0%b4%20-%20%d1%8-4%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d1%8c%d0%bd%d0%b0%d1%8f%20%d1%80%d0%b5%d0%ba%d0%b4%d0%b0%d0%ba%d1%86%d0%b8%d1%8f.pdf (дата обращения: 30.05.2021).

¹³ Договор о Евразийском экономическом союзе (ред. от 01.10.2019) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 20.05.2021); Общая информация о ЕЭК // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <https://eec.eaeunion.org/comission/about/> (дата обращения: 30.05.2021).

¹⁴ Подробнее схему проведения оценки регулирующего воздействия см. Схема проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ) // Евразийская экономическая комиссия [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/advpred/Documents/%d0%9e%d0%a0%d0%92/%d0%a1%d1%85%d0%b5%d0%bc%d0%b0%20%d0%9e%d0%a0%d0%92.pdf> (дата обращения: 19.05.2021).

¹⁵ Общая информация о ЕЭК // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <https://eec.eaeunion.org/comission/about/> (дата обращения: 30.06.2021); О Евразийской экономической комиссии // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Pages/about.aspx> (дата обращения: 14.05.2021).

Отмеченные ограничения закономерно обуславливают скромные результаты наднационального управления, снижают его гибкость и ухудшают перспективы выполнения главных задач — обеспечивать условия эффективного развития Союза, его дальнейшую консолидацию и интеграцию.

Неблагоприятные последствия таких действий вступают в противоречие со внутренними и внешними императивами скорейшего развития высокотехнологичных секторов и заставляют искать им альтернативы.

Альтернативная модель экономического управления: политика, ориентированная на миссию

В поисках эффективных форм экономической политики зарубежные исследователи и практики все более обращаются к их построению на принципах, отрицающих высоко регламентированные, вертикально отстроенные методы, с ограниченным числом участников и жестким целеполаганием [Fagerberg 2018; Mazzucato 2016]. Их альтернативу сегодня часто определяют в терминах (модели/формата/типа) политики, ориентированной на миссию [Mazzucato, Semieniuk 2017; The Triple Challenge for Europe 2016]. Она характеризуется социальной направленностью действий, привлечением к участию в ней разных субъектов (например, из государственного, реального, финансового секторов); множественностью их целей и действий по их достижению. Обращаясь к понятию миссии в связи с ориентированной на нее политикой, аналитики выделяют ее следующие критерии:

- выраженный социальный характер, объединяющий вокруг миссии разных стейкхолдеров;
- четкая направленность, которая позволяет определить соответствующие миссии цели участников, измерить их, отследить их достижение во времени;
- амбициозность, стимулирующая участников к принятию инновационных и рискованных действий, от которых они в иных условиях воздержались бы;
- комплексность, обеспечивающая привлекательность миссии для субъектов с разными интересами, занятых в разных сферах деятельности и секторах производства;
- демократизм в принятии и реализации решений, стимулирующий инициативу участников, их активность, а отсюда — множественность инноваций и системность преобразований в рамках проводимого курса¹⁶ [Henderson 2020].

Наличие этих критериев обеспечивает состоятельность миссии в практическом плане. Ее разработка усилиями разных социально-экономических субъектов и их объединение вокруг миссии свидетельствуют о реальном признании ими ее ценности, важности реализации для их благополучия.

Такой подход к миссии предполагает соответствующий формат экономико-политических действий. Его характеризуют следующие черты:

- широкий круг участников; их активность в определении целей и задач, которые соответствуют миссии, и в разработке мер по их достижению, в процессе осуществления которых они уточняют и/или корректируют свои позиции;
- возможность изменения состава участников по мере его осуществления и/или изменения его условий;
- формирование распределенного бюджета проводимого курса из средств его стейкхолдеров без централизации ресурсов в руках одного лица;
- оперативные мониторинг и контроль за ходом, условиями и результатами предпринимаемых действий, выявление препятствий, поиск путей для их преодоления;
- своевременное выявление и изучение успешных и проблемных направлений деятельности, возможность поддержки последних при заинтересованности в этом участников.

Реализация этого предполагает, в свою очередь, разные способы взаимодействия/коммуникации между всеми участниками: вертикальные, горизонтальные и «мультиполюсные» (multi-polar). Благодаря этому повышается прозрачность принимаемых решений и практических действий, партнерам своевременно поступает нужная информация, позволяющая им согласовать между собой действия,

¹⁶ Mazzucato M. Missions: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union // European Commission [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mazzucato_report_2018.pdf (дата обращения: 14.05.2021); Mazzucato M. Governing Missions: Governing Missions in the European Union. Independent Expert report // European Commission [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/contact/documents/ec_rtd_mazzucato-report-issue2_072019.pdf (дата обращения: 14.05.2021).

обеспечить эффективные взаимодополнение и контроль. В итоге происходит оптимизация разделения труда, повышение его результативности, курс становится более адресным и полезным/эффективным для всех стейкхолдеров.

Политика на основе миссии, таким образом, позволяет преодолеть целый ряд проблем, характерных для традиционного экономико-политического курса, в том числе:

- его недостаточную адресность, фрагментарность и низкие темпы реализации;
- недоучет позиций потенциальных стейкхолдеров; риски расхождения между их интересами и содержанием курса;
- неопределенность положения отдельных субъектов при реализации политики традиционными способами, ее нечеткость, непоследовательность и разбалансированность, вызывающие инертность у его участников;
- отсутствие у стейкхолдеров последовательной приверженности целям курса; трудности в согласовании его с их действиями, в том числе приоритетными и нет; проблемы в их балансировке между собой;
- неопределенность источников и каналов финансирования курса; отсутствие корреляции между действиями участников и их ресурсным обеспечением.

В настоящее время модель курса, ориентированного на миссию, активно изучают и оценивают сквозь призму его организации, типов субъектов, которые выступают в роли лидеров, иницирующих его разработку и реализацию. Анализ опыта проведения такой политики в целом ряде стран показывает, что эту роль могут выполнять самые разные стейкхолдеры, от центрального правительства и до отдельных агентств, институтов и организаций. Соответственно, содержание и масштабы таких курсов варьируются в широком диапазоне от формирования стратегических рамочных условий достижения национальных целей до отдельных программ и проектов более частного характера (разработка и формирование городов будущего; решение конкретных задач промышленного развития; работа с геномами для развития здравоохранения; тематические инновационные проекты под эгидой национальных академий наук и др.).

Отмеченные богатство содержания и множественность направлений воздействия на экономику и общество позволяют не ограничивать такую политику рамками инновационной, как иногда это делается [Kroll 2019; Magro, Wilson 2019]. Не отрицая такую ее направленность, целесообразно также учитывать ее структурные аспекты, влияние на модернизацию и развитие производства.

Многообразие проблем, которые в современном мире решают с помощью ориентированной на миссию политики, ее целенаправленный характер, компактность и результативность, привлекательность для разных субъектов, мобилирующих для участия в ней собственные ресурсы, позволяют ставить вопрос о применимости такой модели для регионального управления развитием высокотехнологичных секторов в ЕАЭС.

Анализ возможностей проведения политики, ориентированной на миссию, для развития высокотехнологичных секторов в ЕАЭС

Привлекательность перспективы реализации политики, ориентированной на миссию, для развития высокотехнологичных секторов в ЕАЭС заставляет прежде всего определить организацию-лидера, которая бы сплотила вокруг себя возможных стейкхолдеров региона для выработки миссии и действий по ее реализации. Зарубежный опыт показывает, что эту роль выполняют разные субъекты, относящиеся к разным административным/агрегатным уровням вплоть до самых высоких.

В ЕАЭС действующие там нормативно-правовые институты ограничивают возможности наднациональных органов регионального управления проводить политику нового типа: их функционал и механизмы его реализации ориентированы преимущественно на традиционные методы управления «сверху вниз» с ограниченным числом участников и, соответственно, регламентированы. (Недавние заявления о коррективах спектра полномочий ЕЭК в связи с принятием в ЕАЭС новых мер и механизмов интеграционного взаимодействия в интересах всесторонней модернизации и повышения конкурентоспособности экономик государств-членов пока не достаточно четко формулируют содержание этих изменений, чтобы рассматривать их в аспекте подвижек к направлению формата политики, ориентированной на миссию¹⁷.)

¹⁷ Решение Высшего Евразийского экономического совета № 12 от 11 декабря 2020 г. «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375194/ (дата обращения: 29.05.2021).

Для инициирования новой экономико-политической модели не совсем подходят и национальные органы управления, поскольку их деятельность ограничена рамками их стран. Субъектом, способным, по крайней мере потенциально, выполнять такую роль, могли бы стать организации наднационального уровня, деятельность которых не регламентирована основными учредительными документами ЕАЭС, как в случае ЕЭК и других руководящих органов Союза, и к компетенциям которых может быть отнесено выполнение новой задачи. Данным требованиям соответствуют структуры, определяемые в терминах институтов развития (ИР). С учетом многообразия определений этого понятия, в том числе официально принятых участниками Союза, в рамках настоящей статьи под институтом развития понимается организационный субъект, иницирующий разработку и активно участвующий в реализации мер соответствующего направления государственной политики¹⁸ [Currie-Alder 2016].

В настоящее время в ЕАЭС функции институтов развития наиболее явно выполняют Евразийский банк развития (ЕАБР), Международный инвестиционный банк, Международный банк экономического сотрудничества, Межгосударственный банк, Российский экспортный центр и некоторые другие. До последнего времени, однако, они сосредотачивались преимущественно на задачах кредитно-финансового и информационно-аналитического обеспечения отдельных региональных проектов, в частности в высокотехнологичных секторах. При этом масштабы их деятельности остаются весьма скромными: например, порог участия ЕАБР в финансировании проектов с 2018 г. составляет 20 млн долл. США.

Расширение спектра задач, выполняемых институтами развития в связи с освоением нового экономико-политического формата, предполагает расширение круга их обязанностей и соответствующие корректировки нормативных требований к их деятельности. Это позволяет заложить организационные основания для проведения политики нового типа, в том числе в отношении высокотехнологичных секторов.

Вместе с тем проведение подобной политики зарубежом показывает, что одних лишь формальных оснований для ее инициирования и реализации недостаточно. К числу других необходимых условий относится наличие у ее участников соответствующих способностей: научно-технических, обеспечения спроса, руководства развитием производства, управления (у государственной администрации), политических предпосылок и достоверного прогнозирования¹⁹.

Применительно к высокотехнологичным секторам ЕАЭС в целом это означает наличие перспективных научно-технологических знаний и подготовленных кадров, занятых в этих отраслях, платежеспособного рыночного спроса на их продукцию со стороны частных и государственных организаций; готовность производителей принимать на себя риски модернизации и развития производства; наличие у государства знаний и способностей к участию в разработке и реализации политике нового типа; возможность разработки прогнозных оценок развития отраслей и их технологий; создание систем контроля и оценки хода реализации новой политики [Kattel, Mazzucato 2018; Sainsbury 2020].

Доступные нам исследования соответствующих практик в странах-участницах ОЭСР, а также Бразилии, Чили, Колумбии и некоторых других государств показывают, что при наличии данных условий апробация нового формата политики институтом(ами) развития дает хорошие результаты [Wilden et al. 2016; Zapata-Cantu, González 2021].

Это делает актуальным проведение региональным(и) ИР соответствующего анализа высокотехнологичных секторов и обоснование предложения миссии для мобилизации вокруг нее/них стейкхолдеров для осуществления курса на развитие этих отраслей или их сегментов.

При этом, однако, остаются открытыми вопросы о полноте данных предпосылок, их измерении, оценке и практических действиях заинтересованных лиц в случае, если какие-то из упомянутых условий отсутствуют или слабы. С определением зрелости необходимых условий, в свою очередь, связаны проблемы (не)возможности и (не)эффективности реализации курса нового типа; (не)целесообразности усилий по целенаправленному формированию предпосылок для его реализации, а также характере этих усилий — традиционном или нет, а в последнем случае — каком именно.

¹⁸ Деятельность институтов развития // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/instdev/institute/> (дата обращения: 29.05.2021).

¹⁹ Mazzucato M., Penna C. (2016). The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal // US [Электронный ресурс]. URL: https://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/61974/1/The_Brazilian_Innovation_System-CGEE-MazzucatoandPenna-FullReport.pdf (дата обращения: 29.05.2021).

Идентификация и поиск решения этих проблем предполагают прежде всего наличие у заинтересованных лиц установок на апробацию ориентированного на миссию курса и их практические действия в этом направлении (идентификация круга стейкхолдеров, разработка миссии и др.), обеспечивающие информацию для изучения. Таким образом, исследование этих вопросов выходит за рамки настоящей статьи.

Однако возможно определить тип субъекта, необходимого для формирования предпосылок для новой политики. Установленный выше неопределенный характер такого процесса позволяет сделать вывод о том, что его субъект должен быть способен проводить курсы как в прежнем, так и новом форматах. Ею, согласно представленному выше определению, обладают ИР. Таким образом, по своему характеру они соответствуют данной задаче.

С учетом их соответствия также задачам проведения нового курса правомерен вывод о целесообразности привлечения ИР в качестве лидера к подготовке нового курса в целом, независимо от степени готовности условий для его осуществления.

Обоснование особой роли ИР в политике, основанной на миссии, не позволяет тем не менее определить их конкретного представителя для руководства этим процессом. Решение этой задачи, например, для развития высокотехнологичных секторов на пространстве ЕАЭС требует специального анализа способностей организаций из числа ИР, оценки императивов и стратегической целесообразности скорейшего развития тех или иных секторов и сегментов, связанных с ними сфер деятельности, а также в целом политической воли к реализации курса, ориентированного на миссию. Все это должно стать предметом самостоятельного исследования, актуальность и целесообразность которого обоснована в настоящей работе.

Заключение

Проведенный выше анализ высокотехнологичных секторов ЕАЭС и управления их развитием на наднациональном уровне показал, что замедленный характер последнего во многом обусловлен его традиционным форматом, вступающим в противоречие с императивами ускоренного отраслевого развития, которые порождены состоянием самих этих секторов (высокий износ, низкая эффективность и др.) и более успешными результатами развития тех же секторов в других странах.

Решением данного противоречия может стать переход к новому курсу экономической политики, ориентированной на миссию. Международная практика свидетельствует о его эффективности в содержательном, временном и ресурсном планах. Курс нового типа не требует одностороннего отвлечения значительных государственных ресурсов и предполагает активное участие в его финансировании разных стейкхолдеров.

При этом масштабы проблем, которые удастся решить с помощью такой политики, сильно варьируются от локальных до общенациональных и далее региональных. Это делает целесообразным обращение к данному инструменту для преодоления проблем высокотехнологичных секторов и/или их отдельных сегментов на всем пространстве ЕАЭС.

В пользу практического осуществления такой политики говорит также наличие в регионе субъектов, способных ее инициировать и вести. К ним относятся институты развития, которые, в силу своего функционала, могут участвовать в проведении и новых, и традиционных курсов.

Вместе с тем успех ориентированной на миссию политики, как выявили зарубежные исследователи, зависит также от наличия для этого ряда условий. Анализ их состояния является непременной составляющей подготовки и реализации нового курса на пространстве ЕАЭС. Возможностями осуществить и/или организовать проведение такого рода исследования располагают наднациональные институты развития, к компетенциям которых относится также выполнение информационно-аналитических функций.

При проведении этого анализа особое внимание следует уделять не решенным пока вопросам. К ним прежде всего относится определение критериев и способов оценки необходимых для успешной реализации нового курса условий, достаточности их выявленного перечня, возможности целенаправленных действий по их развитию и/или формированию в случае отсутствия; определение и оценка основных факторов, влияющих на разработку и реализацию миссии.

Сохранение отмеченных лакун в знаниях о новом курсе, на наш взгляд, не служит основанием для отказа от его осуществления. В условиях действия современных императивов скорейшего развития высокотехнологичных отраслей на пространстве ЕАЭС задержки в эффективном ответе на них и слабость региональной поддержки чреваты потерями стратегического характера для всего региона.

Накопленные в международном сообществе знания и успешный опыт реализации экономической политики, ориентированной на миссию, открывают возможности использовать их при разработке стейкхолдерами высокотехнологичных секторов ЕАЭС новых управленческих практик для эффективного развития этих отраслей в регионе.

Список литературы:

- Currie-Alder B. The State of Development Studies: Origins, Evolution and Prospects // Canadian Journal of Development Studies (Revue canadienne d'études du développement). 2016. Vol. 37. Is. 1. P. 5–26. DOI: <https://doi.org/10.1080/02255189.2016.1135788>.
- Entin M., Voynikov V. Institutional and Legal Development of EAEU and EU in Comparative Perspective // Russian Law Journal. 2019. Vol. 7. Is. 3. P. 155–168. DOI: <https://doi.org/10.17589/2309-8678-2019-7-3-155-168>.
- Fagerberg J. Mobilizing Innovation for Sustainability Transitions: A Comment on Transformative Innovation Policy // Research Policy. 2018. Vol. 47. P. 1568–1576. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.012>.
- Golovko A., Sahin H. Analysis of International Trade Integration of Eurasian Countries: Gravity Model Approach // Eurasian Economic Review. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40822-021-00168-3>.
- Henderson D. Institutional Work in the Maintenance of Regional Innovation Policy Instruments: Evidence from Wales // Regional Studies. 2020. Vol. 54. P. 429–439. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1634251>.
- Kattel R., Mazzucato M. Mission-Oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector // Industrial and Corporate Change. 2018. Vol. 27. P. 787–801. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>.
- Kroll H. How to Evaluate Innovation Strategies with a Transformative Ambition? A Proposal for a Structured, Process-Based Approach // Science and Public Policy. 2019. Vol. 46. Is. 5. P. 635–647. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scz016>.
- Magro E., Wilson J. Policy-Mix Evaluation: Governance Challenges from New Place-Based Innovation Policies // Research Policy. 2019. Vol. 48. Is. 10. DOI: [10.1016/j.respol.2018.06.010](https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.06.010).
- Mazzucato M. From Market Fixing to Market-Creating: A New Framework for Innovation Policy // Industry and Innovation. 2016. Vol. 23. Is. 2. P. 140–156. DOI: <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124>.
- Mazzucato M., Semieniuk G. Public Financing of Innovation: New Questions // Oxford Review of Economic Policy. 2017. Vol. 33. Is. 1. P. 24–48. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw036>.
- Mukhametdinov M. The Eurasian Economic Union and Integration Theory. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. DOI: 10.1007/978-3-030-34288-3.
- Sainsbury D. Toward A Dynamic Capability Theory of Economic Growth // Industrial and Corporate Change. 2020. Vol. 29. P. 1047–1065. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dtz054>.
- Sanjeev V., Suresh Babu M. Global Production Sharing and Trade Effects: An Analysis of Eurasian Economic Union // Eurasian Economic Review. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40822-021-00179-0>.
- The Economic Dimension of Eurasian Integration / ed. by N. Piskulova. Cham: Palgrave Macmillan, 2021. DOI: 10.1007/978-3-030-59886-0.
- The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change, and Governance / ed. by J. Fagerberg, S. Laestadius, B. Martin. Oxford: Oxford University Press, 2016. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198747413.001.0001.
- Vinokurov E. Introduction to the Eurasian Economic Union. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. DOI: 10.1007/978-3-319-92825-8.
- Wilden R., Devinney T., Dowling G. The Architecture of Dynamic Capability Research: Identifying the Building Blocks of a Configurational Approach // Academy of Management Annals. 2016. Vol. 10. Is. 1. P. 997–1076. DOI: <https://doi.org/10.5465/19416520.2016.1161966>.
- Zapata-Cantu L., González F. Challenges for Innovation and Sustainable Development in Latin America: The Significance of Institutions and Human Capital // Sustainability. 2021. Vol. 13. DOI: <https://doi.org/10.3390/su13074077>.

References:

- Currie-Alder B. (2016) The State of Development Studies: Origins, Evolution and Prospects. *Canadian Journal of Development Studies (Revue canadienne d'études du développement)*. Vol. 37. Is. 1. P. 5–26. DOI: <https://doi.org/10.1080/02255189.2016.1135788>.
- Entin M., Voynikov V. (2019) Institutional and Legal Development of EAEU and EU in Comparative Perspective. *Russian Law Journal*. Vol. 7. Is. 3. P. 155–168. DOI: <https://doi.org/10.17589/2309-8678-2019-7-3-155-168>.
- Fagerberg J. (2018) Mobilizing Innovation for Sustainability Transitions: A Comment on Transformative Innovation Policy. *Research Policy*. Vol. 47. P. 1568–1576. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.012>.
- Fagerberg J., Laestadius S., Martin B. (eds.) (2016) *The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change, and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Golovko A., Sahin H. (2021) Analysis of International Trade Integration of Eurasian Countries: Gravity Model Approach. *Eurasian Economic Review*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40822-021-00168-3>.
- Henderson D. (2020) Institutional Work in the Maintenance of Regional Innovation Policy Instruments: Evidence from Wales. *Regional Studies*. Vol. 54. P. 42–439. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1634251>.
- Kattel R., Mazzucato M. (2018) Mission-Oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector. *Industrial and Corporate Change*. Vol. 27. P. 787–801. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>.
- Kroll H. (2019) How to Evaluate Innovation Strategies with a Transformative Ambition? A Proposal for a Structured, Process-Based Approach. *Science and Public Policy*. Vol. 46. Is. 5. P. 635–647. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scz016>.
- Magro E., Wilson J. (2019). Policy-Mix Evaluation: Governance Challenges from New Place-Based Innovation Policies. *Research Policy*. Vol. 48. Is. 10. DOI: [10.1016/j.respol.2018.06.010](https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.06.010).
- Mazzucato M. (2016) From Market Fixing to Market-Creating: A New Framework for Innovation Policy. *Industry and Innovation*. Vol. 23. Is. 2. P. 140–156. DOI: <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124>.
- Mazzucato M., Semieniuk G. (2017) Public Financing of Innovation: New Questions. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 33. Is. 1. P. 24–48. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw036>.
- Mukhametdinov M. (2020) *The Eurasian Economic Union and Integration Theory*. Cham: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-030-34288-3.
- Piskulova N. (ed.) (2021) *The Economic Dimension of Eurasian Integration*. Cham: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-030-59886-0.
- Sainsbury D. (2020) Toward A Dynamic Capability Theory of Economic Growth. *Industrial and Corporate Change*. Vol. 29. P. 1047–1065. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dtz054>.
- Sanjeev V., Suresh Babu M. (2021) Global Production Sharing and Trade Effects: An Analysis of Eurasian Economic Union. *Eurasian Economic Review*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40822-021-00179-0>.
- Vinokurov E. (2018) *Introduction to the Eurasian Economic Union*. Cham: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-319-92825-8.
- Wilden R., Devinney T., Dowling G. (2016) The Architecture of Dynamic Capability Research: Identifying the Building Blocks of a Configurational Approach. *Academy of Management Annals*. Vol. 10. Is. 1. P. 997–1076. DOI: <https://doi.org/10.5465/19416520.2016.1161966>.
- Zapata-Cantu L., González F. (2021) Challenges for Innovation and Sustainable Development in Latin America: The Significance of Institutions and Human Capital. *Sustainability*. Vol. 13. DOI: <https://doi.org/10.3390/su13074077>.

Received: 27.05.2021