



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИННОВАЦИОННЫХ КЛАСТЕРОВ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*А. В. ТУЛИКОВ,
начальник Отдела развития законодательства в
сфере энергетики и инноватики ФГУ «Объединение
«Росинформресурс» Минэнерго России, Москва*

Кластерная политика – составная часть экономической политики государства. Ее целью является поддержка развития кластеров на определенных территориях за счет создания дополнительных условий для повышения конкурентоспособности и эффективного взаимодействия участников кластера. Особенность кластерной политики по сравнению с промышленной политикой состоит в ориентации исключительно на конкурентоспособные виды деятельности региона либо страны.

Инструментарий кластерной политики шире традиционного набора инструментов промышленной политики и включает поддержку не только производственной деятельности, но и сферы услуг, научно-образовательного комплекса, уникальных компетенций и традиций местного сообщества. Тогда как промышленная политика использует в основном инструменты таможенной политики, технического регулирования, государственной инвестиционной политики, кластерная политика связана с использованием косвенных инструментов поддержки, главным образом, направленных на развитие сотрудничества, инновационного потенциала участников кластеров.

В России происходит активное развитие кластерной политики на уровне субъектов Российской Федерации, однако координация данного процесса, как на федеральном, так и региональном уровнях недостаточна. В настоящее время не определены:

- единые подходы к пониманию территориального кластера, типологии кластеров, единый понятийный аппарат кластерной политики;
- единый набор инструментов кластерной политики;
- необходимые механизмы координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей по реализации кластерной политики.

Под территориальным кластером следует понимать фактическое объединение хозяйствующих субъектов, осуществляющих экономическую деятельность в границах одного или нескольких административно-территориальных образований и связанных в сфере производства и реализации товаров и услуг функциональными или договорными отношениями, за счет которых средняя норма прибыли кластера является положительной

и повышенной по сравнению со средней нормой прибыли для соответствующих административно-территориальных образований.

Данное определение отражает ряд критериев. Кластер должен представлять собой неформальное объединение хозяйствующих субъектов, сконцентрированное на определенной территории. Участники кластера должны быть связаны функциональными или договорными отношениями. И эти отношения должны обуславливать конкурентоспособность их деятельности, положительный экономический эффект, высокую норму прибыли.

Не все кластеры являются инновационными. Инновационность является характеристикой кластеров. По уровню инновационного потенциала кластеры можно условно разделить на кластеры со средним и высоким инновационным потенциалом. Инновационным является кластер с высоким инновационным потенциалом. Средний инновационный потенциал характерен для традиционных или индустриальных кластеров.

Однако, исходя из системообразующего значения инноваций и инновационной деятельности в современной экономической политике государства, формирующуюся в последние годы отрасль законодательства об инновационной деятельности можно одновременно рассматривать в качестве основы для развития нормативной правовой базы кластерной политики. Именно эта отрасль законодательства определяет особенности государственной поддержки организационных форм инновационной деятельности, таких как наукоград, технопарк, особые экономические зоны, которые, по сути, соответствуют либо выступают аналогами территориальных кластеров.

Именно в законодательство субъектов Российской Федерации об инновационной деятельности последовательно начинают проникать дефиниции и инструменты кластерной политики. Следует отметить, что определения термина «кластер» ни федеральное, ни региональное законодательство не содержат. Непосредственно сам термин в его экономическом смысле все чаще встречается в федеральных и региональных концепциях и программах социально-экономического развития, концептуальных и распорядительных актах. Например, на региональном уровне его применяют в актах о создании и составе рабочих групп по созданию отдельных кластеров (Алтайский край, Ивановская область), актах, инициирующих создание конкретных кластеров (Республика Татарстан) и даже направленных на общую организацию деятельности по формированию таких образований (Тверская область).

Само по себе закрепление в законодательстве терминов и определений кластерной политики не должно становиться самоцелью. Правовые дефиниции не образуют регулятивных норм. Первоочередная задача заключается в определении предмета правового регулирования и правового обеспечения мер государственной поддержки кластеров. Здесь, как на федеральном, так и на региональном уровне общее понимание путей решения проблемы отсутствует.

В настоящее время активность региональных органов власти нередко направлена на формирование и создание кластеров на своей территории. Однако этот процесс индивидуальный, который хотя и может быть поддержан программно-целевым методом, распорядительными актами государственных органов и методами прямой экономической поддержки, но все же остается стохастическим и в большей степени зависящим от слабоуправляемых факторов, прежде всего от самих хозяйствующих субъектов. В мировой практике кластеры, как правило, создаются и самоопределяются самостоятельно. Государственная поддержка должна быть направлена, прежде всего, на развитие существующих кластеров, а не на формирование новых. Последнее связано в большей степени с использованием инструментов промышленной политики импортозамещения, а не кластерной политики.

В то же время следует признать, что возможности формирования специального правового регулирования в сфере реализации кластерной политики в целом ограничены, особенно на федеральном уровне.

Безусловно, совершенствование гражданского законодательства, налогового и таможенного законодательства, бюджетного законодательства может оказать положительное влияние на развитие кластеров. В зависимости от особенностей кластера его развитие также могут определять земельное и сельскохозяйственное законодательство, законодательство в сфере применения информационных технологий. Однако данные отрасли законодательства не отражают сути и инструментов кластерной политики.

Для различных кластеров эффективные инструменты кластерной политики, которые могли бы быть отражены в законодательстве, отличаются. Они отличаются для моно- и полиотраслевых кластеров, то есть кластеров, в которых есть соответственно одна или несколько ведущих отраслей – отраслей кластерообразования; кластеров, которые образованы субъектами малого и среднего предпринимательства и кластеров, где вокруг крупных предприятий-лидеров, выстраивается сеть поставщиков.

Вопросы использования тех или иных мер государственной поддержки и правового регулирования должны решаться на местах каузально, по сути, для каждого кластера в отдельности.

Так, рекомендуемыми инструментами кластерной политики для инновационных кластеров являются, в частности:

- содействие формированию кластерных инновационных сетей;
- организация информационной поддержки развития кластера;
- содействие трансферту технологий среди участников кластера.

При содействии трансферту технологий основными задачами являются:

- организация проведения экспертизы инновационных проектов;
- активизация процессов патентования в кластере;
- проведение аудита и инвентаризации интеллектуальной собственности;
- формирование базы данных интеллектуальной собственности.

Эти и иные инструменты кластерной политики связаны в основном с реализацией государственного заказа региональными органами исполнительной власти. То есть правовое регулирование в данном случае минимально и ограничивается разработкой и принятием стратегий и планов развития кластеров, региональных целевых программ развития кластеров, положений о координационных советах. В случае если в субъекте Российской Федерации создаются региональные реестры результатов научно-технической деятельности, инновационных организаций и проектов, создаются организации по развитию кластера и иные специализированные некоммерческие организации, возможно дополнительное правовое регулирование, связанное с ведением реестров и оказанием соответствующими организациями услуг участникам кластера, порядком субсидирования их деятельности.

Тем не менее, даже для использования таких ограниченных правовых возможностей, которые применяются в основном высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, необходим системный подход. Данный подход можно обеспечить только законодательно. То есть в целях создания условий для эффективного применения инструментов государственной поддержки кластеров, систему таких инструментов следует закрепить в законодательных актах. При этом законы субъектов Российской Федерации об инновационной деятельности обладают значительным потенциалом для того, чтобы стать базовым источником правового регулирования в сфере реализации кластерной политики.

На федеральном уровне целесообразно рассмотреть возможность субсидирования субъектов Российской Федерации на цели развития территориальных кластеров, а также предложить инструменты кластерной политики, то есть сформировать соответствующую методическую базу.