



## **КЛАСТЕРНАЯ ПОЛИТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

*А. А. ЕФРЕМОВ,*

*преподаватель Воронежского государственного университета,  
доцент Центрального филиала Российской академии правосудия,  
к. ю. н., Воронеж*

Актуальность настоящей работы обусловлена противоречиями между объективно существующей потребностью в переходе к инновационному социально ориентированному типу экономического развития, что отражено в программных документах органов государственной власти на период до 2020 г., и действующим правовым регулированием инновационной деятельности как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, в качестве одного из направлений такого перехода называет создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий.

Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года, утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15 февраля 2006 г. № 1), в качестве одной из подзадач модернизации экономики называет стимулирование в экономике спроса на инновации и результаты научных исследований, создание условий и предпосылок к формированию устойчивых научно-производственных кооперационных связей, инновационных сетей и кластеров. В рамках данной работы под кластерами понимаются комплексы предприятий (промышленных компаний, исследовательских центров, научных учреждений, органов государственного управления разных уровней и пр.), сформированных на базе территориальной концентрации сетей, связанных между собой производственно-технологическими и иными отношениями<sup>1</sup>, а под кластерной политикой – система государственных мер и механизмов поддержки кластеров, обеспечивающих повышение конкурентоспособности регионов, предприятий, входящих в кластер, а также обеспечивающих внедрение инноваций.

---

<sup>1</sup> Хасбулатов О.Р. Региональная экономическая политика развитых стран мира: Автореф. дис.... канд. экон. наук. М., 2008. С. 20.

В процессе межстранового сравнения обнаружена взаимосвязь между степенью централизации кластерной политики и географическими размерами государства: в небольших странах она проводится, как правило, на национальном уровне, а в крупных – на региональном<sup>2</sup>.

На федеральном уровне в юридической науке уже выявлены особенности и проблемы организации управления научно-технической и инновационной деятельностью:

- множественность субъектов управленческой деятельности;
- реализация управленческих функций наряду с органами исполнительной власти государственными научными учреждениями и организациями, прежде всего, академиями наук;
- отсутствие на законодательном уровне четкого разграничения полномочий между субъектами управления, причем как по горизонтали, так и по вертикали;
- осуществление управления научно-технической и инновационной деятельности в широком смысле слова практически всеми органами исполнительной власти, образующими ее систему, поскольку, к примеру, функции государственного заказчика на научно-исследовательские работы в своей сфере может выполнять любой орган исполнительной власти<sup>3</sup>.

Целью настоящей работы является выявление на основе анализа законодательства субъектов РФ<sup>4</sup> актуальных проблем правового регулирования инновационной деятельности и кластерной политики, а также разработка предложений по их решению.

В результате анализа выявлены следующие проблемы.

### **1. Проблема межведомственной координации стимулирования инновационной деятельности в субъектах РФ**

Вопросы государственного управления инновационным развитием на уровне субъектов РФ могут относиться к компетенции органов исполнительной власти как в сфере науки, так и промышленности, связи и т.п. Это делает актуальным обеспечение межведомственной координации, в том числе и для формирования кластеров.

В современной экономической науке обосновано формирование новой функции государственного регулирования социально-экономических процессов в регионе – координация участников производственного процес-

---

<sup>2</sup> Марков Л.С. Проблемы реализации кластерной политики в России // Научный эксперт. 2007. № 4. С. 25.

<sup>3</sup> Камболов М.А. Административно-правовое регулирование научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9-10.

<sup>4</sup> Анализ проведен с помощью СПС «Консультант Плюс: Региональное законодательство», данная СПС в настоящей работе рассматривается и как источник публикации цитируемых нормативных правовых актов.

са в регионе, направленная на обеспечение целостности и устойчивости региональной экономической системы<sup>5</sup>.

В настоящее время в 17 субъектах РФ созданы такие органы (координационные, экспертные советы, рабочие группы и т.п.). Однако проявляется отраслевое разделение – в Камчатском крае, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Северная Осетия – Алания, Ханты-Мансийский автономном округе, Мурманской и Саратовской областях данные органы обеспечивают координацию инновационной деятельности и науки, а в Еврейской автономной области и Чеченской Республике – инновационной деятельности и промышленной политики и предпринимательства.

Целесообразным является создание единых координационно-совещательных органов по промышленной, научно-технической и инновационной политике, как это определено в Чувашской Республике<sup>6</sup>

## **2. Проблема недостаточного закрепления кластерной политики в инновационном законодательстве субъектов РФ**

Анализ показал, что формирование кластеров предусматривается в законах, регулирующих общие вопросы социально-экономического развития:

– в законах, которыми утверждаются стратегии социально-экономического развития в 11 субъектах РФ (Республика Алтай, Республика Мордовия, республика Северная Осетия – Алания, Чувашская Республика, Краснодарский край, Приморский край, Волгоградская область, Воронежская область, Кемеровская область, Липецкая область, Пензенская область);

– в законах, которыми утверждаются программы социально-экономического развития в 23 субъектах РФ (Республика Бурятия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Краснодарский край, Амурская, Архангельская, Брянская, Волгоградская, Воронежская, Иркутская, Калининградская, Кемеровская, Липецкая, Пензенская, Ростовская, Сахалинская, Свердловская, Тамбовская, Томская, Тульская и Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ);

– в законах, которыми утверждаются концепции социально-экономического развития субъектов РФ (Новгородская область).

Данная тенденция связана с тем, что Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, утв. приказом Минрегиона России от 27 февраля 2007 г. № 14, предусматривают *«развитие производственных кластеров»*.

В исследованиях российских экономистов доказано, что технология подготовки программ, ключевым элементом которой является соответствие

---

<sup>5</sup> Юнгблюдт С.В. Развитие форм взаимодействия субъектов хозяйствования и органов управления в регионе: Автореф. дис.... канд. экон. наук. М., 2007. С. 7.

<sup>6</sup> Указ Президента ЧР от 17.10.2002 № 119 (ред. от 30.12.2008) «Об экспертном совете по промышленной, научно-технической и инновационной политике».

типовым макетам и требованиям, предопределяет появление достаточно формальных документов<sup>7</sup>.

Формирование кластеров предусматривается также в законах, регулирующих:

- развитие малого и среднего предпринимательства (Мурманская<sup>8</sup>, Нижегородская,<sup>9</sup> Оренбургская<sup>10</sup>, Тульская<sup>11</sup> области);
- промышленную политику и формирование промышленных зон (Оренбургская<sup>12</sup>, Ульяновская<sup>13</sup> области);
- повышение инвестиционной привлекательности и реализацию приоритетных инвестиционных проектов (Кировская область<sup>14</sup>, Ханты-Мансийский автономный округ<sup>15</sup>);
- поддержку отдельных отраслей: текстильная промышленность (Ивановская область<sup>16</sup>), сельское хозяйство (Саратовская область<sup>17</sup>), лесо-

---

<sup>7</sup> Николаев И.А., Точилкина О.С. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ): Аналитический доклад. М.: Аудиторско-консалтинговая компания ФБК, 2006. С. 23.

<sup>8</sup> Закон Мурманской области от 27.05.2008 № 977-01-ЗМО «О содействии развитию и государственной поддержке малого и среднего предпринимательства в Мурманской области».

<sup>9</sup> Закон Нижегородской области от 05.12.2008 № 171-З «О развитии малого и среднего предпринимательства в Нижегородской области».

<sup>10</sup> Закон Оренбургской области от 22.09.2008 № 2403/513-IV-ОЗ «Об Областной целевой программе «О развитии малого и среднего предпринимательства в Оренбургской области на 2009 – 2011 годы».

<sup>11</sup> Закон Тульской области от 17.12.2007 № 933-ЗТО (ред. от 25.11.2008) «Об Областной целевой программе «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Тульской области на 2008 – 2010 годы».

<sup>12</sup> Закон Оренбургской области от 09.03.2007 № 1029/230-IV-ОЗ «О промышленной политике в Оренбургской области».

<sup>13</sup> Закон Ульяновской области от 05.09.2007 № 121-ЗО (ред. от 25.08.2008, с изм. от 03.03.2009) «Об утверждении Областной целевой программы «Формирование и развитие промышленных зон в Ульяновской области на 2008 – 2010 годы».

<sup>14</sup> Закон Кировской области от 27.03.2007 № 91-ЗО (ред. от 06.10.2008) «Об Областной целевой программе «Повышение инвестиционной привлекательности, привлечение инвестиций и новых технологий в экономику Кировской области на 2007 – 2009 годы».

<sup>15</sup> Закон ХМАО – Югры от 16.10.2007 № 136-ОЗ (ред. от 31.03.2009) «О программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры "Государственная поддержка подготовки и (или) реализации приоритетных инвестиционных проектов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры" на 2007 – 2011 годы».

<sup>16</sup> Закон Ивановской области от 31.03.2004 № 40-ОЗ (ред. от 16.06.2008) «О государственной поддержке предприятий (организаций) текстильной промышленности в Ивановской области».

<sup>17</sup> Закон Саратовской области от 09.11.2007 № 228-ЗСО (ред. от 17.12.2008) «Об Областной целевой программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2008 – 2012 годы».

промышленный комплекс (Томская область<sup>18</sup>), туризм (Ульяновская область<sup>19</sup>), внешние связи (Ханты-Мансийский автономный округ<sup>20</sup>).

В законах, регулирующих инновационную деятельность, применение кластерной политики широкого распространения не получило – из 52 законов, принятых в 47 субъектах РФ, кластеры упоминаются только в 2 (Алтайский край<sup>21</sup> и Новосибирская область<sup>22</sup>), что составляет всего 3,8%.

Несколько лучше обстоит ситуация с программами, концепциями и стратегиями инновационного развития (инновационной деятельности) субъектов РФ (в настоящее время реализуются 29 программ, 9 концепций и 2 стратегии), которые утверждаются законами и нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти субъектов РФ.

Формирование кластеров предусматривается в 11 из них, что составляет 27,5%.

Таким образом, актуальным направлением совершенствования правового регулирования инновационной деятельности на уровне субъектов РФ является законодательное закрепление механизмов кластерной политики.

### **3. Проблема информационного обеспечения инновационной деятельности**

В условиях современного финансово-экономического кризиса меры финансовой и налоговой поддержки инновационной деятельности становятся мало применимыми, многие субъекты РФ ввиду бюджетного дефицита сокращают финансирование соответствующих целевых программ. Поэтому более необходимыми и применимыми являются меры организационной поддержки, в том числе информационного обеспечения.

Данная проблема характерна как для инвестиционного, так и для инновационного развития. А.Н. Шурлаев относит к причинам недостаточного развития инвестиционного процесса в регионах слабую информационную поддержку при продвижении инвестиционных проектов (имея проекты, хозяйствующие субъекты не в состоянии самостоятельно найти потенциа-

---

<sup>18</sup> Закон Томской области от 18.03.2003 № 42-ОЗ (ред. от 14.11.2006, с изм. от 30.12.2008) «Об утверждении Областной целевой комплексной программы «Развитие лесопромышленного комплекса Томской области на 2003 – 2010 годы».

<sup>19</sup> Закон Ульяновской области от 19.07.2005 № 071-ЗО (ред. от 04.05.2008, с изм. от 03.03.2009) «Об утверждении Областной целевой программы развития туризма в Ульяновской области на 2005 – 2010 годы».

<sup>20</sup> Закон ХМАО – Югры от 18.04.2008 № 37-ОЗ (ред. от 06.10.2008) «О долгосрочной целевой программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры "Повышение эффективности внешних связей в целях устойчивого развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры" на 2008 – 2011 годы».

<sup>21</sup> Закон Алтайского края от 14.09.2006 № 95-ЗС «Об инновационной деятельности в Алтайском крае».

<sup>22</sup> Закон Новосибирской области от 15.12.2007 № 178-ОЗ (ред. от 04.12.2008) «О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы».

ных инвесторов)<sup>23</sup>. По мнению И.Б. Куркиева, существующая практика информационного обеспечения депрессивных регионов не дает адекватного представления о качестве социально-экономических процессов, протекающих в данных регионах<sup>24</sup>.

Из 52 законов, принятых в 47 субъектах РФ, только в 11 (Алтайский край, Республика Коми<sup>25</sup>, Республика Северная Осетия – Алания<sup>26</sup>, Чеченская Республика<sup>27</sup>, Пермский край<sup>28</sup>, Воронежская область<sup>29</sup>, Иркутская область<sup>30</sup>, Рязанская область<sup>31</sup>, Самарская область<sup>32</sup>, Тульская область<sup>33</sup>, Тюменская область<sup>34</sup>) указано на необходимость информационного обеспечения инновационной деятельности, что составляет всего 21%.

Зачастую это просто декларативные нормы, не подкрепленные механизмом реализации. Например, согласно ст. 13 Закона Воронежской области от 11.12.2003 № 68-ОЗ «Об инновационной политике на территории Воронежской области» развитие системы информационного обеспечения инновационной деятельности отнесено к формам государственной (областной) поддержки инновационной деятельности, но механизма ее реализации указанный закон не содержит.

Несколько лучше обстоит ситуация с программами, концепциями и стратегиями инновационного развития (инновационной деятельности) субъектов РФ – информационное обеспечение предусматривается в 18 из них, что составляет 45%.

---

<sup>23</sup> Шурлаев А.Н. Стратегия разработки и реализации инвестиционной политики в регионе: Автореф. дис.... канд. экон. наук. Тамбов, 2007. С. 12.

<sup>24</sup> Куркиев И.Б. Информационное обеспечение социально-экономического развития депрессивных регионов: Автореф. дис.... канд. экон. наук. М., 2008. С. 10-11.

<sup>25</sup> Закон Республики Коми от 15.11.2006 № 104-РЗ (ред. от 29.09.2008) «О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Республики Коми».

<sup>26</sup> Закон Республики Северная Осетия – Алания от 06.07.2001 № 23-РЗ (ред. от 22.05.2006) «Об инновационной деятельности в Республике Северная Осетия – Алания».

<sup>27</sup> Закон Чеченской Республики от 06.03.2007 № 7-РЗ «Об инновационной деятельности в Чеченской Республике».

<sup>28</sup> Закон Пермского края от 11.06.2008 № 238-ПК «Об инновационной деятельности в Пермском крае».

<sup>29</sup> Закон Воронежской области от 11.12.2003 № 68-ОЗ (ред. от 30.03.2009) «Об инновационной политике на территории Воронежской области».

<sup>30</sup> Закон Иркутской области от 05.05.2004 № 21-ОЗ (ред. от 29.12.2008) «Об областной государственной поддержке инновационной деятельности».

<sup>31</sup> Закон Рязанской области от 13.11.2006 № 138-ОЗ «Об инновационном развитии и государственной инновационной политике Рязанской области».

<sup>32</sup> Закон Самарской области от 09.11.2005 № 198-ГД (ред. от 16.03.2006) «О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Самарской области».

<sup>33</sup> Закон Тульской области от 02.02.1998 № 73-ЗТО (ред. от 19.12.2008) «Об осуществлении научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Тульской области».

<sup>34</sup> Закон Тюменской области от 21.02.2007 № 544 (ред. от 01.04.2008) «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Тюменской области».

Для решения данной проблемы целесообразно распространение положительного опыта правового регулирования информационного обеспечения инновационной деятельности отдельных субъектов (например, введение форм ежегодного регионального статистического наблюдения за инновационными организациями (Республика Башкортостан<sup>35</sup>, Томская область<sup>36</sup>), создание реестров инновационно-активных организаций (Томская область<sup>37</sup>).

Важным является также правовое закрепление и внедрение новых форм информационного обеспечения, особенно позволяющих выявлять и формировать инновационные кластеры. По мнению И.А. Николаева, О.С. Толчилиной, М.В. Титовой и Е.В. Глумовой *«необходимо формирование инновационного процесса в стране по принципу "от технологических запросов". Бесперспективно финансировать разработку технологий, чтобы потом решать проблемы их практической реализации. Сами технологии должны появляться в качестве ответа на запросы практики. Если удастся здесь что-либо изменить, результаты могут оказаться по-настоящему впечатляющими. Программа-минимум для государства в решении данной проблемы – формирование соответствующих информационных ресурсов общедоступного характера»*<sup>38</sup>.

Достаточно интересным является, например, предложение М.А. Пономарева о проведении вузами мониторинга потребностей коммерческих организаций в специалистах экономического профиля и научно-консультационных услугах<sup>39</sup>.

Таким образом, органы исполнительной власти субъектов РФ могут формировать информационные ресурсы по принципу «спроса на инновации» коммерческих организаций, действующих на территории соответствующего субъекта, и выявления субъектов инновационной деятельности (вузов, научных организаций и т. д.), способных данные потребности удовлетворить. Тем самым как раз и будет обеспечено формирование инновационных кластеров. Указанный механизм информационного обеспечения целесообразно закрепить в законах субъектов РФ, регулирующих инновационную деятельность.

---

<sup>35</sup> Постановление Правительства РБ от 24.02.2009 № 71 «Об утверждении формы статистического наблюдения за инновационной деятельностью в Республике Башкортостан».

<sup>36</sup> Распоряжение Губернатора Томской области от 26.02.2007 № 99-р (ред. от 24.03.2009) «Об утверждении форм ежегодного регионального статистического наблюдения за инновационными организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Томской области».

<sup>37</sup> Постановление Администрации Томской области от 07.04.2009 № 65а «О реестре инновационно-активных организаций Томской области».

<sup>38</sup> Второе дыхание. Программа социально-экономического развития России на 2008 – 2010 годы. М., 2007. С. 74.

<sup>39</sup> Пономарев М.А. Формы организации взаимоотношений высших учебных заведений и коммерческих организаций в условиях инновационного развития экономики: Автореф. дис... канд. экон. наук. М., 2009. С. 8-9.

#### **4. Проблема защиты конкуренции при реализации кластерной политики**

В процессе реализации кластерной политики органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты, в которых содержатся рекомендации предприятиям, учреждениям, организациям субъекта РФ (муниципального образования) всех форм собственности и физическим лицам при осуществлении ими определенных видов деятельности применять оборудование, производимое предприятиями соответствующего кластера<sup>40</sup>. Такие действия могут квалифицироваться как дискриминационные условия (условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами – п. 8 ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ).

Следует отметить, что в соответствии с ч. 1 ст. 13 указанного закона такие действия могут быть признаны допустимыми, если их результатом является или может являться совершенствование производства, реализации товаров или стимулирование технического, экономического прогресса либо повышение конкурентоспособности товаров российского производства на мировом товарном рынке.

Для предотвращения возможных коллизий в указанных случаях необходимо определение в федеральном законодательстве (как антимонопольном, так и регулирующем инновационную деятельность и реализацию кластерной политики) соответствующего баланса интересов.

Таким образом, на основе анализа законодательства субъектов РФ и новейших диссертационных исследований по экономической и юридической науке выявлены актуальные проблемы правового регулирования реализации кластерной политики в субъектах РФ и предложены пути их решения.

---

<sup>40</sup> См. например: п. 7 Постановления Руководителя Исполкома муниципального образования «Алексеевский муниципальный район» от 24.10.2008 № 297 «О реализации мероприятий по выполнению Послания Президента Республики Татарстан М.Ш. Шаймиева Госсовету РТ в 2006 году (о создании энергетического кластера), развития и модернизации коммунальной инфраструктуры».