

**А.А. Ефремов**

кандидат юридических наук

преподаватель Воронежского государственного университета,

доцент Центрального филиала Российской академии правосудия

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

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 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;
- управленческие функции наряду с органами исполнительной власти реализуют государственные научные учреждения и организации, прежде всего, академии наук;
- на законодательном уровне отсутствует четкое разграничение полномочий между субъектами управления, причем, как по горизонтали, так и по вертикали;
- управление научно-технической и инновационной деятельности в широком смысле слова осуществляют практически все органы исполнительной власти, образующие 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 процесса в регионе, направленная на обеспечение целостности и устойчивости региональной экономической системы<sup>5</sup>

---

<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.

<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.

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 политике 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** (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. N 14, предусматривают «развитие производственных кластеров».

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

---

<sup>6</sup> Указ Президента ЧР от 17.10.2002 N 119 (ред. от 30.12.2008) "Об экспертном совете по промышленной, научно-технической и инновационной политике"

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 области<sup>11</sup>);
- **промышленную политику и формирование промышленных зон** (Оренбургская<sup>12</sup>, Ульяновская области<sup>13</sup>);
- **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>), лесопромышленный 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>)**,

<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 N 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 N 171-З "О развитии малого и среднего предпринимательства в Нижегородской области"

<sup>10</sup> Закон Оренбургской области от 22.09.2008 N 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 N 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 N 1029/230-IV-ОЗ "О промышленной политике в Оренбургской области"

<sup>13</sup> Закон Ульяновской области от 05.09.2007 N 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 N 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 N 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 N 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 N 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"

<sup>18</sup> Закон Томской области от 18.03.2003 N 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 N 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 N 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 N 95-ЗС "Об инновационной деятельности в Алтайском крае"

**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 для 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 потенциальных 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>,

<sup>22</sup> Закон Новосибирской области от 15.12.2007 N 178-ОЗ (ред. от 04.12.2008) "О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы"

<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 N 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 N 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 N 7-РЗ "Об инновационной деятельности в Чеченской Республике"

<sup>28</sup> Закон Пермского края от 11.06.2008 N 238-ПК "Об инновационной деятельности в Пермском крае"

<sup>29</sup> Закон Воронежской области от 11.12.2003 N 68-ОЗ (ред. от 30.03.2009) "Об инновационной политике на территории Воронежской области"

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 N 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 реализации данной формы 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%**.

Для решения данной проблемы целесообразно распространения 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. Толчиловой, 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

<sup>30</sup> Закон Иркутской области от 05.05.2004 N 21-оз (ред. от 29.12.2008) "Об областной государственной поддержке инновационной деятельности"

<sup>31</sup> Закон Рязанской области от 13.11.2006 N 138-ОЗ "Об инновационном развитии и государственной инновационной политике Рязанской области"

<sup>32</sup> Закон Самарской области от 09.11.2005 N 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 N 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 N 544 (ред. от 01.04.2008) "О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Тюменской области"

<sup>35</sup> Постановление Правительства РБ от 24.02.2009 N 71 "Об утверждении формы статистического наблюдения за инновационной деятельностью в Республике Башкортостан"

<sup>36</sup> Распоряжение Губернатора Томской области от 26.02.2007 N 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 N 65а "О реестре инновационно-активных организаций Томской области"

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.**

#### **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. N 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**

<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.

<sup>40</sup> См. например: п. 7 Постановления Руководителя Исполкома муниципального образования "Алексеевский муниципальный район" от 24.10.2008 N 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"

**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) **баланса соответствующих 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.