

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*****Расул Абдуллаевич МУСАЕВ^а, Алексей Алексеевич ПАНКРАТОВ^б**

^а доктор экономических наук,
профессор кафедры макроэкономической политики и стратегического управления,
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (МГУ), Москва, Российская Федерация
rasmous@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 5906-9700

^б аспирант кафедры макроэкономической политики и стратегического управления,
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (МГУ), Москва, Российская Федерация
pankratov_aleksey_ml@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-9719-5152>
SPIN-код: 2137-5544

* Ответственный автор

История статьи:

Рег. № 443/2019
Получена 25.06.2019
Получена в доработанном
виде 27.10.2019
Одобрена 21.12.2019
Доступна онлайн
14.02.2020

УДК 332.14

JEL: E2, E23

Ключевые слова:

кластерная политика,
кластерная инициатива,
инновационный
территориальный кластер

Аннотация

Предмет. Основные направления кластерной политики в Российской Федерации. Важнейшие нормативно-правовые документы, регламентирующие реализацию соответствующих мероприятий.

Цели. Изучение опыта проектирования инновационных территориальных кластеров в Российской Федерации, выявление основных проблем и барьеров для кластерного развития.

Методология. Анализ нормативных правовых документов, временных рядов статистических данных.

Результаты. Изучен опыт формирования инновационных территориальных кластеров, проанализированы нормативно-правовые документы, базовые показатели деятельности российских кластеров.

Выводы. Выявленные проблемы и барьеры для кластерного развития разделены на две группы: макроэкономические и институциональные барьеры, а также проблемы нормативно-правового регулирования кластерной деятельности. В целях повышения эффективности реализуемой кластерной политики необходимо прежде всего решить юридические вопросы, связанные с поддержкой кластерных образований в Российской Федерации.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2019

Для цитирования: Мусаев Р.А., Панкратов А.А. Проблемы реализации федеральной кластерной политики в Российской Федерации // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2020. – Т. 18, № 2. – С. 265 – 283.
<https://doi.org/10.24891/re.18.2.265>

Введение

Необходимость реализации мероприятий кластерной политики в Российской Федерации напрямую связана с решением первостепенной задачи по преодолению

сырьевой направленности российской экономики главным образом через повышение доли обрабатывающих производств в промышленности и увеличение объемов выпуска продукции с высокой добавленной стоимостью.

* Авторы выражают благодарность и глубокую признательность профессору, доктору экономических наук, директору Центра спортивного менеджмента экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова Вадиму Ивановичу МАРШЕВУ за советы и ценные замечания при работе над данной статьей.

Кластерный подход, способствующий повышению общей конкурентоспособности территорий и производственных систем, является одним из наиболее

распространенных и востребованных, доказавший на протяжении последних 20–30 лет свою эффективность во многих странах и регионах [1–3].

В настоящее время кластерная политика в Российской Федерации представляет собой важный инструмент социально-экономического и территориального развития [4]. В условиях современной политической и экономической ситуации ускоренное развитие инновационного и промышленного потенциала российской экономики, а также повышение ее конкурентоспособности на международном уровне становится наиболее актуальной и важной задачей. Формирование сети промышленных и инновационных кластеров направлено на решение этой задачи, что определяет особый управленческий и научно-исследовательский интерес к рассматриваемым объектам.

Основополагающим этапом в реализации мероприятий кластерной политики является закрепление ее основных понятий, подходов и направлений в правовом поле. Разработка продуманной, логичной, единообразной и эффективной нормативной правовой документации является залогом успешной реализации кластерных инициатив в регионах Российской Федерации.

Опыт формирования пилотных инновационных территориальных кластеров по линии Министерства экономического развития России

Принято считать, что федеральная кластерная политика реализуется в нашей стране с 2011–2012 гг., что связано с исполнением поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации¹ о проведении конкурсного отбора пилотных проектов развития территориальных кластеров и разработке механизмов их государственной поддержки [5].

Вместе с тем понимание необходимости реализации мероприятий кластерной

политики на федеральном уровне сформировалось у Правительства Российской Федерации еще в середине 2000-х гг. и было тесно связано с выработкой подходов, направленных на преодоление сырьевой направленности российской экономики, а также с задачей повышения доли обрабатывающих отраслей в промышленном производстве.

Так, в Федеральном законе «Об особых экономических зонах» можно найти определение понятия «кластер», однако в контексте рассматриваемого документа под кластером понимается совокупность особых экономических зон одного или нескольких типов².

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года была поставлена задача формирования сети кластеров, основное назначение которых – реализация конкурентного потенциала территорий в целях модернизации экономической системы Российской Федерации³.

В частности, планировалось проектировать и поддерживать кластеры в высокотехнологичных отраслях производства в урбанизированных районах страны (не менее 6–8 кластеров); кластеры, специализирующиеся на глубокой переработке сырья в пределах слабоосвоенных территорий; туристско-рекреационные кластеры в субъектах Российской Федерации, обладающих уникальными природными ландшафтами и богатым историко-культурным наследием.

Кластерная тематика, обозначенная в концепции, в целом носит декларативный характер, о чем можно судить по неточности используемых формулировок: в одних разделах данного документа говорится о

¹ Об утверждении перечня инновационных территориальных кластеров. URL: http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/policy/doc20120907_02

² Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/

³ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/

территориально-производственных, в других – об инновационных высокотехнологичных кластерах.

Помимо этого, не совсем ясно, каким образом должны соотноситься между собой принципиально разные – производственные и туристско-рекреационные – кластеры и какие меры государственной поддержки могут быть применены к подобным объектам.

Концепция, как справедливо отмечалось некоторыми исследователями⁴, не содержала ответа на вопрос, почему планировалось создавать именно 6–8 высокотехнологичных кластеров, в каких конкретно отраслях предполагалась их поддержка и что подразумевается под термином «кластер».

Последнее замечание является особенно важным, так как отражает системную проблему большинства российских нормативно-правовых документов, принятых на начальном этапе реализации федеральной кластерной политики – позиционирование кластеров в качестве неопределенных абстрактных понятий, известных как бы по умолчанию большинству участников управленческого процесса.

По причине отсутствия нормативного правового документа федерального уровня, определяющего конкретные критерии и характеристики, термин «кластер» приобрел крайне широкое распространение в многочисленных нормативно-правовых документах федерального и регионального уровней, особенно в стратегиях и концепциях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также в специализированных отраслевых документах [6].

Таким образом, в настоящее время абсолютное большинство стратегических документов в сфере регионального развития – стратегий, концепций, планов мероприятий и программ развития – содержат отдельные блоки, главы и разделы, посвященные кластерной политике. Однако, что конкретно

подразумевается под «инновационными кластерами» в условиях российской экономической системы и каковы их отличительные особенности, до настоящего времени нормативно нигде не было закреплено.

Приступить к реализации направлений кластерного развития, определенных концепцией, помешал мировой финансовый кризис 2008 г., сказавшийся и на снижении интереса к теме кластерной политики в федеральных и региональных органах исполнительной власти Российской Федерации. Такая ситуация сохранялась до 2011 г., когда Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, в которой большое внимание снова было уделено направлениям кластерного развития⁵.

Целью данного документа стало формирование в России инфраструктуры поддержки инновационного бизнеса, создание национальной инновационной системы, перевод российской экономики на инновационный путь развития к 2020 г. Несмотря на свойственное документу несистемное изложение основных терминов (кластеры обозначаются одновременно как «инновационные», «наукоемкие», «инновационные территориальные», «территориально-производственные», «инновационные высокотехнологичные»), стратегия инновационного развития по сравнению с концепцией долгосрочного социально-экономического развития представляет собой более прагматичный, приближенный к практике и реальной действительности документ.

Инновационная стратегия стала основой для выработки конкретных подходов и инструментов в сфере кластерного развития, а в своей постановляющей части закрепила за Минэкономразвития России функции координирующего органа, в полномочия входило представление в Правительство

⁴ Трунова Н.А. Проблемные зоны использования кластерного подхода в России. Бюджет. 2009. № 2. URL: <http://bujet.ru/article/53196.php>

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года» URL: <https://base.garant.ru/70106124/>

Российской Федерации ежегодных докладов о ходе реализации рассматриваемого документа.

Важными участниками, охватывающими все сферы современного инновационного развития и оказывающими информационно-аналитическое сопровождение реализуемых направлений, в том числе подготовки ежегодных докладов о ходе реализации стратегии, стали Российская венчурная компания и Агентство стратегических инициатив как координирующий институт реализации национальной технологической инициативы.

Стратегия определила основные задачи и направления кластерного развития, среди которых можно выделить содействие институциональному развитию кластеров главным образом через поддержку центров кластерного развития, содействие резидентам кластеров в продвижении производимой продукции, обеспечение их взаимодействия с научными организациями в целях внедрения новых технологий в производственные процессы, а также выделение на конкурсной основе субсидий субъектам Российской Федерации на развитие кластерных образований.

Начиная с 2010 г., Минэкономразвития России в рамках программы поддержки малого и среднего предпринимательства реализует практику предоставления субсидий субъектам Российской Федерации в целях формирования и поддержки центров кластерного развития, бюджет которой в 2010–2016 гг. составил 1,06 млрд руб., а с 2012 г. осуществляет непосредственную поддержку кластерных образований⁶.

К моменту начала реализации кластерной политики на федеральном уровне ключевыми участниками и координаторами кластерной политики было также определено нормативное наименование поддерживаемых объектов – «инновационные территориальные кластеры» (далее – ИТК), первые из которых получили статус пилотных.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации⁷ Минэкономразвития России в 2012 г. инициировало конкурсный отбор заявок, представленных субъектами Российской Федерации, на поддержку пилотных инновационных территориальных кластеров.

По результатам указанного отбора было рассмотрено 94 заявки, представленные 50 субъектами Российской Федерации. Наибольшую активность проявили такие регионы, как Московская область и г. Санкт-Петербург (по 6 заявок), Воронежская, Новосибирская и Свердловская области (по 5 заявок), Республика Башкортостан, Ростовская и Кемеровская области (по 4 заявки), Республика Мордовия, Ульяновская и Ярославская области (по 3 заявки), то есть наиболее экономически и промышленно развитые регионы России, располагающие значительной сетью объектов и центров инновационной инфраструктуры – особым экономическим зонам, наукоградам, индустриальным паркам, технопаркам [5]. Число субъектов Российской Федерации, которые направили две заявки и более, составило 18 (рис. 1).

Таким образом, Минэкономразвития России проводило отбор существовавших ранее или сформировавшихся для участия в конкурсе кластерных образований в целях оказания поддержки их деятельности, а не проектировало кластеры с нуля. В то же время отобранным объектам присваивался статус инновационных территориальных кластеров, дающий право претендовать на государственную поддержку, а также обозначающий приоритетность и особое значение для экономики России.

Отбор заявок осуществлялся в несколько этапов. В рамках первого этапа рабочей группой из 80 экспертов, сформированной Минэкономразвития России, проводилась оценка представленных программ развития кластеров с проведением комплексного

⁶ Абашкин В.Л., Артемов С.В., Гусев А.Н. и др. Кластерная политика: достижение глобальной конкурентоспособности. М.: Высшая школа экономики, 2018. 342 с.

⁷ Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 11 ноября 2011 г.
URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/209522346>

изучения и оценивания следующих параметров и характеристик: научно-технологический и образовательный потенциал, производственный потенциал; качество жизни и уровень развития инфраструктуры; уровень организационного развития. Приоритетными для отбора также считались кластеры, характеризующиеся высоким уровнем международной конкурентоспособности, резиденты которых были активно вовлечены во внешнеэкономическую деятельность.

По итогам первого этапа конкурса были отобраны кластеры, получившие наивысшие оценки и отличающиеся наиболее проработанными программами развития [5]. Количество отобранных кластеров составило 37.

В целях более подробного изучения и осуществления оценки отобранных кластеров был проведен второй – очный этап, включавший детальную проработку каждого из кластеров, прошедших первый этап, в результате чего Минэкономразвития России сформировало итоговый перечень 25 ИТК в разных отраслях и регионах Российской Федерации, утвержденный впоследствии распоряжением Председателя Правительства Российской Федерации. Совокупный объем государственной программы поддержки отобранных кластеров планировался в размере 5 млрд руб. на период 2013–2015 гг.⁸

Распределение кластеров первого пилотного отбора характеризуется высокой территориальной неравномерностью, что, с одной стороны, связано с крайне неоднородным распределением инновационного и промышленного потенциала по территории Российской Федерации, с другой – различной активностью российских регионов, принимавших участие в конкурсном отборе кластерных образований.

Наибольшее количество ИТК (по итогам отбора) оказалось сосредоточено в трех федеральных округах – Приволжском (11), Центральном (6) и Сибирском (5), при этом на

территории Южного и Северо-Кавказского федеральных округов не было отобрано ни одного кластера.

Необходимо также отметить крайне низкую активность Уральского федерального округа – одного из наиболее промышленно развитых макрорегионов Российской Федерации. В конкурсе не участвовали системообразующие для российской экономики Челябинская и Тюменская области, а также Ханты-Мансийский автономный округ, тогда как из 6 заявок на развитие кластеров, направленных регионами Уральского округа, 5 были представлены Свердловской областью (рис. 2).

ИТК первого отбора в настоящее время поддерживаются в следующих приоритетных отраслях:

- информационные технологии и электроника (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирская и Томская области);
- новые материалы (Московская и Свердловская области, Республика Мордовия);
- производство летательных и космических аппаратов, судостроение (Архангельская, Самарская, Ульяновская области, Пермский и Хабаровский край);
- фармацевтика, биотехнологии и медицинская промышленность (Московская, Ленинградская, Калужская, Новосибирская, Томская области, Санкт-Петербург, Алтайский край);
- химия и нефтехимия (Нижегородская и Кемеровская области, Республики Татарстан и Башкортостан);
- ядерные и радиационные технологии (Московская, Нижегородская, Ульяновская области, Красноярский край).

Впоследствии в перечень пилотных ИТК были включены еще два кластера – Удмуртский машиностроительный кластер, специализирующийся на производстве продукции оборонно-промышленного комплекса, и Пермский кластер волоконно-оптических технологий «Фотоника».

⁸ Абашкин В.Л., Артемов С.В., Гусев А.Н. и др. Кластерная политика: достижение глобальной конкурентоспособности. М.: Высшая школа экономики, 2018. 342 с.

Предполагалось, что основным механизмом поддержки кластеров на начальном этапе их поддержки станут субсидии из федерального бюджета, предоставляемые регионам локализации ИТК, а именно региональным органам исполнительной власти, центрам кластерного развития или специализированным (управляющим) организациям кластеров [4]. Программы развития каждого из кластеров планировалось увязать с государственными программами Российской Федерации и в дальнейшем учитывать их в рамках соответствующих государственных программ.

После осуществления отбора ИТК постановлениями Правительства Российской Федерации был закреплён порядок распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий кластерной политики⁹. Ведомственными нормативными правовыми документами (приказами Минэкономразвития России) также устанавливаются перечни конкретных мероприятий, реализуемых в рамках ИТК, для реализации которых выделяются денежные средства¹⁰.

В силу ограниченности бюджетных ресурсов, а также относительно большого количества отобранных кластеров в 2013 г. только 14 из 25 кластеров получили государственную поддержку в общем объёме около 1,3 млрд руб. [5]. Совокупный объём средств федерального бюджета, направленных на поддержку всех 27 ИТК в 2013–2015 гг. превысил 5 млрд руб., из которых 3,6 млрд руб. было направлено на развитие инновационной и образовательной

инфраструктуры кластеров, 0,9 млрд руб. – на повышение квалификации и переподготовку кадров, 0,4 млрд руб. – на развитие кооперационных связей и продвижение продукции, в том числе на внешние рынки.

В 2016 г. началась реализация ещё одного проекта Минэкономразвития России в сфере кластерного развития, базирующегося на принципах проектного управления «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня». Минэкономразвития России снова инициировало конкурсный отбор кластерных образований для участия в данном проекте, и из 22 кластеров, представляющих 21 субъект Российской Федерации, было отобрано 11. В 2017 г. перечень поддерживаемых кластеров расширился до 12. Ключевым отличием кластеров в рамках данного проекта является специализация резидентов на производстве наукоемкой высокотехнологичной продукции.

Проект рассчитан до 2020 г., ожидаемый результат – удвоение объёма несырьевого экспорта предприятий – участников кластеров (до 12 млрд долл. США), формирование около 50 тыс. высокопроизводительных рабочих мест (далее – ВПРМ), увеличение стоимости финансирования совместных проектов до 25 млрд руб., привлечение частных инвестиций в общем объёме 280 млрд руб¹¹.

Проблемы кластерного развития

Несмотря на предпринимаемые государством меры, направленные на ускорение темпов экономического роста и повышение инновационной емкости экономики, результаты от реализации мероприятий кластерной политики незначительны, особенно если рассматривать их в масштабах развития российской экономики. Например, в указе Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике»¹² была поставлена задача создания и модернизации 25 млн

⁹ Постановление Правительства РФ от 15.09.2014 № 941 «О внесении изменений в Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70641368/>

¹⁰ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 19.11.2014 № 745 «Об утверждении перечня мероприятий, которые будут учитываться при определении размера субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ развития пилотных инновационных территориальных кластеров». URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/policy/201411204>

¹¹ Абашкин В.Л., Артемов С.В., Гусев А.Н. и др. Кластерная политика: достижение глобальной конкурентоспособности. М.: Высшая школа экономики, 2018. 342 с.

¹² Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». URL: <https://base.garant.ru/70170954/>

высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г., с учетом того, что, по данным Росстата, в 2012 г. в российской экономике уже насчитывалось около 17 млн ВПРМ¹³.

В рамках реализации кластерной политики по линии Минэкономразвития России в период 2012–2017 гг., согласно данным Российской кластерной обсерватории, было создано (модернизировано) около 100 тыс. ВПРМ, то есть менее 1,3% относительно задачи, поставленной в указе Президента Российской Федерации.

Учитывая общий объем государственных субсидий, выделенных на поддержку деятельности российских кластеров, можно оценочно предположить, что на создание/модернизацию 1 ВПРМ в среднем необходимо затратить около 50 тыс. руб. (5 млрд руб. (субсидий) на 100 тыс. ВПРМ). Для того чтобы в рамках проводимой кластерной политики выполнить задачу формирования в российской экономике дополнительных 8 млн ВПРМ, необходимо, как минимум, более 400 млрд руб. дополнительных денежных средств.

Учитывая, что из планируемых 25 млн ВПРМ в Российской Федерации на момент утверждения указа уже существовало 17 млн ВПРМ, то есть всего около 70% от планируемого к 2020 г. числа, можно предположить, что до начала реализации федеральной кластерной политики большая доля ВПРМ уже была создана. Таким образом, для формирования новых 8 млн ВПРМ сумма дополнительных инвестиций, первоначально оцененная в 400 млрд руб., в реальности может быть увеличена в несколько раз¹⁴.

Более того, реализуемая кластерная политика в последнее время не оказывала даже смягчающего и стабилизирующего воздействия: в 2015–2016 гг. количество ВПРМ в российской экономике сокращалось значительными темпами, что в первую очередь было связано с падением реальных

доходов населения, а также со снижением показателей производительности труда в Российской Федерации (рис. 3).

Учитывая вызовы, стоящие перед экономикой страны, в частности, достижение технологического лидерства российской экономикой, обеспечение устойчивости экономического роста и увеличение реальных доходов граждан, следует сказать, что предпринимаемых государством мер явно недостаточно.

Проблемы, возникающие при реализации кластерной политики, осуществляемой по линии Минэкономразвития России, можно разделить на две большие группы: конъюнктурные – институциональные проблемы, объективно существующие в российской экономике и слабо зависящие от предпринимаемых государством мер, решение которых будет обеспечиваться в долгосрочной перспективе; текущие (технические), определяемые главным образом несовершенством и слабой проработанностью нормативной правовой документации, регламентирующей реализацию направлений кластерной политики, а также низким уровнем целеполагания и механизмов реализации поддерживающей деятельности.

Первая группа проблем связана с характером текущих условий социально-экономического развития нашей страны, в рамках которых планируется формирование и поддержка сети инновационных кластеров [7].

В сфере инновационного развития наиболее существенным затруднением можно назвать отсутствие в российской экономике стабильного и широкого спроса на инновации, что отдельно подчеркивается в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: ни частный, ни государственный сектор не проявляют достаточной заинтересованности во внедрении инноваций.

Указанная проблема является в том числе системным следствием недофинансирования сферы науки и образования в Российской Федерации. В 2005–2015 гг. доля образования

¹³ Ключевой показатель майских указов не достиг уровня 2013 года. URL: <https://www.rbc.ru/economics/17/03/2018/5aabb72c9a7947688603c588>

¹⁴ 25 млн рабочих мест обойдутся слишком дорого. URL: <https://www.gosrf.ru/news/6667/>

в структуре ВВП нашей страны варьировалась в диапазоне 2,8–3,4%, доля расходов федерального бюджета на образование в 2010 г. составила около 4%, тогда как аналогичный показатель для стран, характеризующихся высоким уровнем инновационного развития, на тот же период составил: для Швеции – 6,1%, Финляндии и Франции – 5,5%, Бразилии и Великобритании – 5,2%, США – 5%¹⁵.

Еще более негативная ситуация наблюдается в сфере финансирования науки и фундаментальных исследований. Расходы государства на указанные направления в доленом отношении к общим расходам федерального бюджета, а также к совокупному объему ВВП Российской Федерации начиная с 2013 г. неизменно демонстрировали негативные тенденции (рис. 4).

Существенной проблемой, представляющей собой значимый барьер для кластерного развития, является низкая инновационная активность российского бизнеса. К началу реализации направлений федеральной кластерной политики (2009–2012 гг.) лишь 9,4% предприятий российской промышленности осуществляли разработку и внедрение технологических инноваций, тогда как для Германии данный показатель составил 71,8%, для Швеции – 49,6%. К 2017 г. рассматриваемый показатель для Российской Федерации сократился до 7,5%¹⁶.

Доля расходов на технологические инновации в общей структуре затрат для российских предприятий в среднем составляла 1,9% в 2010 г. и 2,4% в 2017 г., тогда как в Швеции – 5,4%, в Финляндии – 3,9, в Германии – 3,4%.

Крайне слабо в российской бизнес-среде развито внедрение организационных, маркетинговых и экологических инноваций: начиная с 2010 г. доля российских компаний, осуществляющих внедрение указанных инноваций, в 2010–2017 гг. сократилась с 3,2%

до 2,3%, с 2,2% до 1,4%; с 4,7% до 1,1% соответственно¹⁷ (рис. 5).

Становится очевидным, что успешность реализации мероприятий кластерной политики во многом определяется благоприятностью макроэкономических и институциональных условий, в рамках которых предполагается проектировать и реализовывать направления и мероприятия кластерной политики. В то же время внедрение и развитие в субъектах Российской Федерации кластерных инициатив теоретически должно способствовать изменению институциональных и макроэкономических условий в благоприятную сторону. Данное замечание подтверждает тезис о недостаточности государственных усилий в сфере инновационного развития в целом и кластерной политики в частности, а также свидетельствует об общей низкой эффективности предпринимаемых действий.

Отдельного внимания и изучения заслуживают вопросы определения организационных подходов к развитию кластерных образований в России, а также проблемы выбора и использования поддерживающих механизмов в исследуемой сфере. Рассмотренные показатели инновационной активности отражают недостаточный уровень развития, а во многих случаях – и отсутствие в нашей стране условий для возникновения низовых самоорганизующихся инициатив, что делает неэффективным и даже невозможным использование классических механизмов развития кластерных образований, широко распространенных в странах Европейского союза и США [8].

Еще одним существенным барьером является низкая доля предприятий малого и среднего бизнеса (далее – МСП) в формировании ВВП Российской Федерации, которые теоретически должны выступать в качестве основных участников кластерного взаимодействия. По данным Минэкономразвития России, в 2017 г. доля МСП в ВВП составила около 20%.

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года» URL: <https://base.garant.ru/70106124/>

¹⁶ Регионы России. Социально-экономические показатели – 2018 г. URL: https://www.gks.ru/bgd/regl/b18_14p/Main.htm

¹⁷ Там же.

Доля МСП в общем объеме экспорта составляет всего 6%¹⁸.

В данных условиях ориентация на системообразующую и стимулирующую роль государства, с одной стороны, является оправданной и в целом верной, с другой – поддерживаемые в настоящее время в России кластерные образования характеризуются специфическими особенностями формирования и развития, а также существенным образом отличаются от своих западных аналогов [4].

Рассмотренные особенности ограничивают применение в российских условиях подходов к проектированию, стимулированию и поддержке кластерных образований, распространенных в западных странах, и в то же время определяют необходимость разработки собственных подходов к проектированию кластерной деятельности, а также механизмов оценки ее эффективности [9, 10]. Без проведения работы в данном направлении результаты реализации российской кластерной политики будет крайне сложно оценить. При отсутствии оценивающих и координирующих механизмов реализуемая кластерная политика может оказаться неэффективной и не привести к ожидаемым результатам.

Помимо макроэкономических и институциональных барьеров значительное ограничивающее воздействие на развитие инновационных кластеров и реализацию мероприятий кластерной политики в целом оказывают технические проблемы текущего характера. Системной проблемой в этом отношении является отсутствие базовых нормативных правовых документов уровня федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, которые содержали бы важнейшие определения, критерии и характеристики в сфере кластерного развития, а также способствовали бы лучшему пониманию

основных приоритетов кластерной политики и механизмов ее реализации.

До принятия в 2015 г. Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации»¹⁹ понятие «кластер» не было законодательно закреплено. Вместе с тем указанный закон содержит определение понятия «промышленный кластер», которое не имеет отношения к проектируемым по линии Минэкономразвития России инновационным территориальным кластерам.

Отсутствие правовой определенности прямым образом влияет на эффективность осуществляемых мероприятий. Данная проблема влечет за собой комплекс проблем, затруднений и недостатков, связанных с неясностью критериев отбора кластеров, с отсутствием установленных показателей и характеристик, которым должны соответствовать кластеры, с пониманием особенностей поддержки подобных объектов, а также подходов к определению конкретных поддерживающих механизмов.

Техника и методика отбора инновационных кластеров, предложенная Минэкономразвития России, основу которой составила экспертная оценка программ развития кластерных образований, не позволяет оценить объективность и правильность проведенного отбора. Несмотря на то что Минэкономразвития России осуществляло отбор заявок уже существовавших кластеров, только 6 из 27 ИТК были сформированы до 2012 г., тогда как в 2012 г. были созданы 13 ИТК и после 2012 г. (по прошествии конкурсного отбора) – 8 ИТК (рис. 6).

Таким образом, основным стимулом к формированию большей части ИТК стала не исходящая от реальных участников кооперационного взаимодействия кластерная инициатива, а предоставленная возможность участия в конкурсной программе Минэкономразвития России по отбору и поддержке деятельности инновационных кластеров и в первую очередь – возможность получения целевых субсидий из федерального

¹⁸ Доля малого и среднего бизнеса в ВВП России недостаточна, заявили в Счетной палате. URL: <https://www.pnp.ru/economics/dolya-malogo-i-srednego-biznesa-v-vvp-rossii-nedostatocna-zayavili-v-schyotnoy-palate.html>

¹⁹ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/7083138/>

бюджета. С одной стороны, обоснование возникновения и начала реализации того или иного процесса конкретными финансовыми стимулами вполне оправдано, с другой – указанное замечание применительно к российской кластерной политике определенным образом характеризует качество и эффективность предпринимаемых действий.

В большинстве случаев основу федеральной кластерной политики составляет инициатива государства, под которую впоследствии подстраиваются участники кластерного взаимодействия, что прямым образом противоречит классическим механизмам кластерного развития. В сформированных таким образом условиях существует риск возникновения противоречивой ситуации, при которой основной целью формирования кластеров является не обеспечение опережающего инновационного развития, а простое формирование кластеров.

Состояние неопределенности в сфере отбора и проектирования кластерных образований влечет за собой существенные затруднения при оценке результатов реализации кластерной политики, что крайне затрудняет как в научной, так и управленческой среде выявление и оценку кластерных эффектов и определение их влияния на социально-экономическое развитие муниципалитетов и регионов локализации ИТК.

Конкретные кластерные эффекты также сложно оценить с учетом разноотраслевого подхода при проектировании ИТК, когда в рамках ряда кластеров объединяются предприятия отраслей и секторов экономики, относящихся к разным разделам и классам ОКВЭД [8, 9]. Примерами таких кластеров являются инновационный кластер информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области, кластер фармацевтики, медицинской техники и информационных технологий Томской области, кластер авиастроения и судостроения Хабаровского края, нижегородский кластер в области автомобилестроения и нефтехимии.

В данной ситуации, как с научно-исследовательской, так и управленческой точек зрения, сложно понять, по какому принципу происходило формирование инновационного кластера, а также определиться с методиками и подходами к сопоставлению и анализу видов экономической деятельности, входящих в различные разделы ОКВЭД. Отдельного внимания заслуживает проблема официальной оценки эффективности реализуемых направлений кластерной политики. В России ни на уровне официальной (Росстат), ни на уровне отраслевой и ведомственной статистики не сформирована специализированная система индикаторов, позволяющая отследить ход выполнения мероприятий федеральной кластерной политики и оценить ее результаты.

В качестве альтернативного подхода можно рассматривать подготовку и публикацию аналитических отчетов различными научными и консалтинговыми организациями, однако в большинстве случаев предлагаемые отчеты содержат общую информацию о занятости и выручке резидентов кластеров, о количестве реализованных проектов, что не позволяет с высокой степенью достоверности определить реальное воздействие мероприятий кластерной политики на развитие региональной экономики, а также ответить на вопрос, какие конкретные и измеримые преимущества дает кластерная форма организации видов экономической деятельности в российских условиях [10, 11].

Заключение

В рамках проведенного исследования проанализирован опыт реализации федеральной кластерной политики по линии Минэкономразвития России, выявлены основные проблемы кластерного развития в Российской Федерации. Кластерная политика, курируемая Минэкономразвития России, реализуется в нашей стране уже более пяти лет. Отличительной особенностью этой политики является системообразующая роль государства.

Несмотря на то что теоретическую основу для разработки мероприятий и направлений кластерной политики составил зарубежный опыт, в частности лучшие европейские практики, подходы к организации кластерной политики в России характеризуются специфическими особенностями, определяемыми макроэкономическими и институциональными условиями, сложившимися в нашей стране, и проблемами нормативно-правового регулирования.

В России на сегодняшний день не сложилось устойчивого спроса на инновации как со стороны государства, так и со стороны бизнеса, что является одним из необходимых условий для реализации кластерной политики. Значение предприятий малого и среднего бизнеса для российской экономики остается на невысоком уровне, что также препятствует эффективной реализации кластерных инициатив. В российском законодательстве до настоящего времени не закреплено понятие «инновационный территориальный кластер», не определены основные функциональные и организационные особенности кластеров, критерии по их отбору, а также механизмы и подходы к их проектированию и развитию.

В отношении поддерживаемых в настоящее время кластеров с точки зрения отбора направлений и видов экономической деятельности реализуется разноотраслевой

подход, что в значительной степени затрудняет оценку эффективности реализации мероприятий кластерной политики в силу сложности сопоставления различных, не связанных между собой отраслей и секторов экономики.

Несмотря на проблемы в сфере поддержки инновационных кластеров, реализация направлений кластерной политики на федеральном уровне способствует инновационному развитию России и является необходимым инструментом ее социально-экономического и пространственного развития. Существенные барьеры для кластерного развития, возникающие в том числе в силу непродолжительного опыта проектирования и поддержки инновационных территориальных кластеров в Российской Федерации, будут сглаживаться по мере дальнейшей реализации направлений кластерной политики в нашей стране.

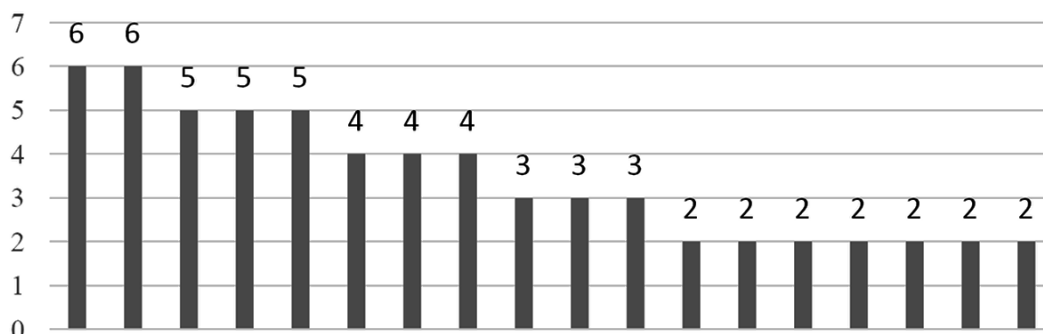
Таким образом, изучение условий, в рамках которых предполагается формирование объектов инновационной инфраструктуры, представляет собой важную и актуальную задачу, решение которой будет способствовать лучшему пониманию подходов к проектированию и реализации направлений кластерной политики, а также воздействовать на повышение ее эффективности и результативности.

Рисунок 1

Количество представленных субъектами Российской Федерации заявок на поддержку инновационных территориальных кластеров

Figure 1

The number of applications submitted by the subjects of the Russian Federation to support regional innovation clusters



Примечание. Слева направо обозначены: Московская область, Санкт-Петербург, Воронежская область, Новосибирская область, Свердловская область, Республика Башкортостан, Ростовская область, Кемеровская область, Ульяновская область, Республика Мордовия, Ярославская область, Томская область, Пермский край, Брянская область, Астраханская область, Нижегородская область, Москва, Ивановская область.

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 2

Распределение по федеральным округам кластеров, подавших заявки на участие в конкурсе и отобранных Министерством экономического развития РФ, ед.

Figure 2

Breakdown of clusters that applied for participation in the competition and selected by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, by Federal district



Примечание. Кластеры Южного и Северо-Кавказского федеральных округов не включены в Перечень на получение статуса ИТК.

Источник: авторская разработка

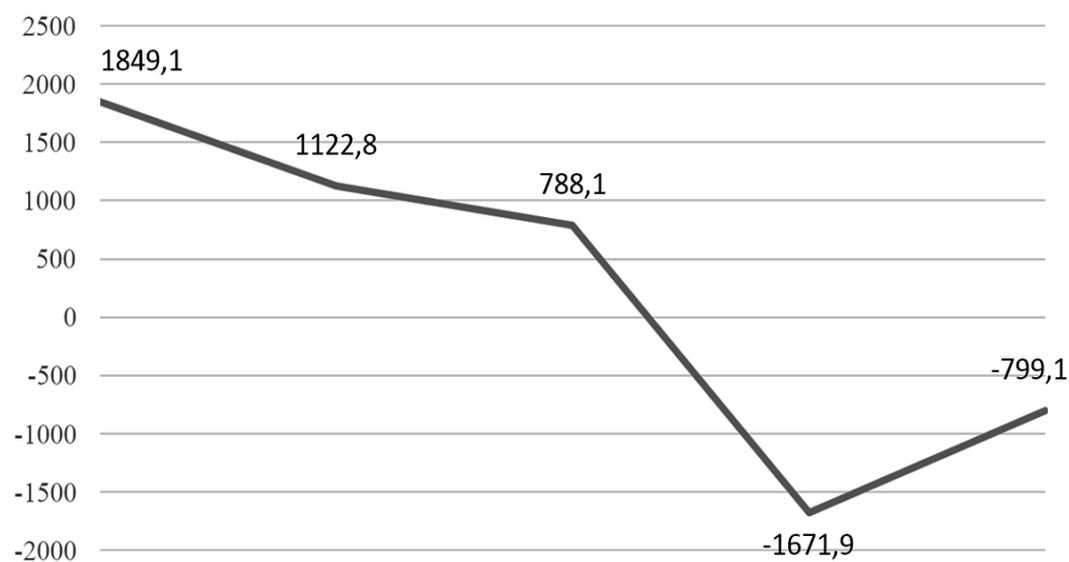
Source: Authoring

Рисунок 3

Прирост высокопроизводительных рабочих мест в Российской Федерации в 2012–2016 гг., количество, тыс. ед.

Figure 3

Growth in the number of high-performing jobs in the Russian Federation in 2012–2016, thousand



Примечание. На графике слева направо указаны данные за 2012–2016 гг. соответственно.

Источник: авторская разработка на основе данных Росстата

Source: Authoring, based on the Rosstat data

Рисунок 4

Изменение доли финансирования науки из средств федерального бюджета в Российской Федерации по отношению к расходам федерального бюджета и валовому внутреннему продукту Российской Федерации в 2000–2017 гг., %

Figure 4

Changes in the percentage of science funding from the Federal budget in relation to its expenditures and Gross Domestic Product of the Russian Federation in 2000–2017



Примечание. На графиках слева направо указаны данные за 2000–2017 гг. соответственно.

Источник: авторская разработка на основе данных Росстата

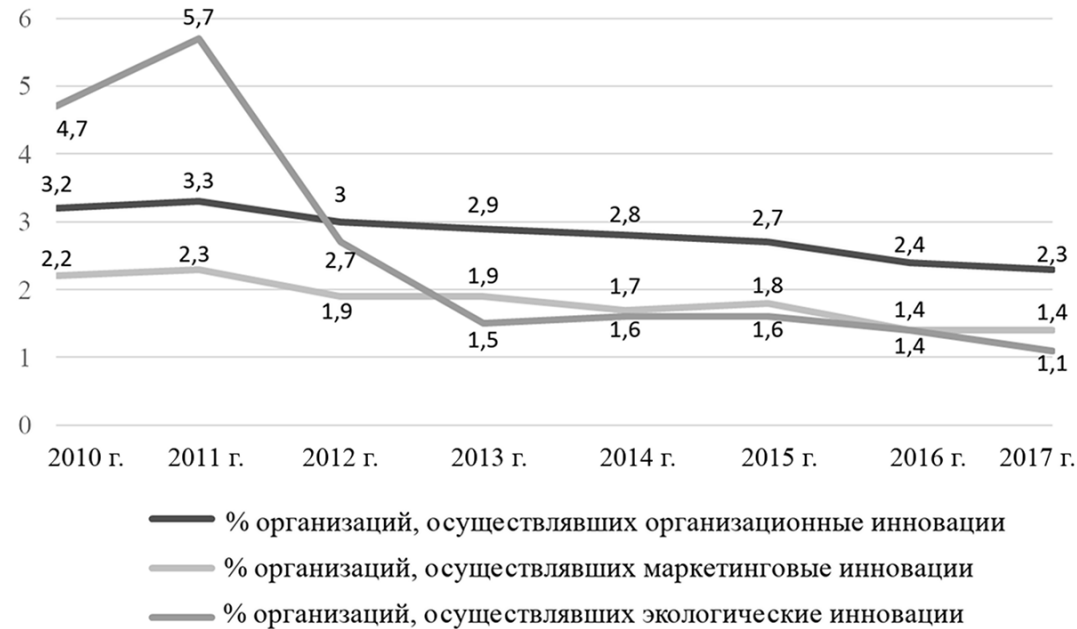
Source: Authoring, based on the Rosstat data

Рисунок 5

Удельный вес организаций, осуществлявших организационные, маркетинговые и экологические инновации, в общем числе обследованных организаций (2010–2017 гг.), %

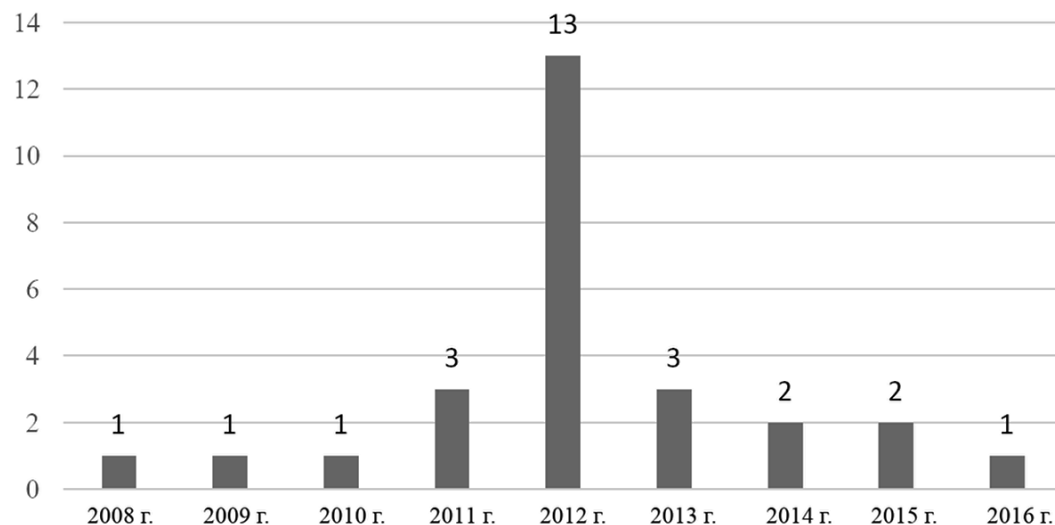
Figure 5

Percentage of organizations that carried out organizational, marketing and environmental innovations in the total number of organizations surveyed in 2010–2017



Источник: авторская разработка на основе данных Росстата

Source: Authoring, based on the Rosstat data

Рисунок 6**Распределение инновационных территориальных кластеров по годам их создания, ед.****Figure 6****Breakdown of regional innovation clusters by year of their creation**

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Портер М. Конкуренция. М.: Вильямс, 2005. 602 с.
2. Бортник И.М., Земцов С.П., Иванова О.В. и др. Становление инновационных кластеров в России: итоги первых лет поддержки // Инновации. 2015. № 7. С. 26–36.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-innovatsionnyh-klasterov-v-rossii-itogi-pervyh-let-podderzhki/viewer>
3. Абашкин В.Л., Бояров А.Д., Куценко Е.С. Кластерная политика в России: от теории к практике // Форсайт. 2012. Т. 6. № 3. С. 16–27.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/klaster-naya-politika-v-rossii-ot-teorii-k-praktike/viewer>
4. Kutsenko E. Pilot Innovative Territorial Clusters in Russia: A Sustainable Development Model. *Foresight-Russia*, 2015, vol. 9, no. 1, pp. 32–55.
URL: <https://doi.org/10.17323/1995-459x.2015.1.32.55>
5. Абашкин В.Л., Голанд М.Ю., Гохберг Л.М. и др. Пилотные инновационные территориальные кластеры в Российской Федерации: монография. М.: Высшая школа экономики, 2013. 108 с.
6. Марков Л.С. Теоретико-методологические основы кластерного подхода: монография. Новосибирск: Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН, 2015. 300 с.
7. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация: монография. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.

8. Пилипенко И.В. Конкурентоспособность стран и регионов в мировом хозяйстве: теория, опыт малых стран Западной и Северной Европы: монография. Смоленск: Ойкумена, 2005. 496 с.
9. Земцов С.П. Обзор статистических методов регионального анализа инновационной деятельности // Региональные исследования. 2016. № 1. С. 4–15. URL: [http://media.geogr.msu.ru/RI/RI_2016_01\(51\).pdf](http://media.geogr.msu.ru/RI/RI_2016_01(51).pdf)
10. Zemtsov S., Barinova V., Pankratov A., Kutsenko E. Potential High-Tech Clusters in Russian Regions: From Current Policy to New Growth Areas. *Foresight-Russia*, 2016, vol. 10, no. 3, pp. 34–52. URL: <https://doi.org/10.17323/1995-459X.2016.3.34.52>
11. Земцов С.П., Буков Д.В. Методы выявления кластеров малого и среднего бизнеса // Региональная экономика: теория и практика. 2016. Т. 14. Вып. 3. С. 104–117. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metody-vyyavleniya-klasterov-malogo-i-srednego-biznesa/viewer>

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

**ISSUES OF IMPLEMENTATION OF THE FEDERAL CLUSTER POLICY
IN THE RUSSIAN FEDERATION****Rasul A. MUSAEV^{a,*}, Aleksei A. PANKRATOV^b**^a Lomonosov Moscow State University (MSU), Moscow, Russian Federation
rasmous@mail.ru
ORCID: not available^b Lomonosov Moscow State University (MSU), Moscow, Russian Federation
pankratov_aleksey_ml@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-9719-5152>

* Corresponding author

Article history:Article No. 443/2019
Received 25 June 2019
Received in revised form
27 October 2019
Accepted 21 December 2019
Available online
14 February 2020**JEL classification:** E2, E23**Keywords:** cluster policy,
cluster initiative, regional
innovation cluster**Abstract****Subject** This article examines the main areas of cluster policy in the Russian Federation and the most important regulatory documents governing the implementation of relevant measures.**Objectives** The article aims to review the practices of designing regional innovation clusters in the Russian Federation and identify the main problems and barriers to cluster development.**Methods** For the study, we analyzed the regulatory legal documents and time series of statistics.**Results** The article identifies certain problems and barriers to cluster development in the Russian Federation.**Conclusions** In order to improve the effectiveness of the cluster policy implemented, the legal issues related to the support of cluster entities in the Russian Federation need to be addressed first.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2019

Please cite this article as: Musaev R.A., Pankratov A.A. Issues of Implementation of the Federal Cluster Policy in the Russian Federation. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2020, vol. 18, iss. 2, pp. 265–283.
<https://doi.org/10.24891/re.18.2.265>**Acknowledgments**

We express our profound gratitude to Vadim I. MARSHEV, Doctor of Economics, Professor, Director of the Sport Management Centre at the Faculty of Economics of the Lomonosov Moscow State University, for his valuable advice and comments on the article.

References

1. Porter M.E. *Konkurentsia* [On Competition]. Moscow, Vil'yams Publ., 2005, 602 p.
2. Bortnik I.M., Zemtsov S.P., Ivanova O.V. et al. [Formation of innovative clusters in Russia: results of the first years of support]. *Innovatsii = Innovations*, 2015, no. 7, pp. 26–36.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-innovatsionnyh-klasterov-v-rossii-itogi-pervyh-let-podderzhki/viewer> (In Russ.)
3. Abashkin V.L., Boyarov A.D., Kutsenko E.S. [Cluster policy in Russia: from theory to practice]. *Forsait = Foresight and STI Governance*, 2012, vol. 6, no. 3, pp. 16–27. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/klaster-naya-politika-v-rossii-ot-teorii-k-praktike/viewer> (In Russ.)

4. Kutsenko E. Pilot Innovative Territorial Clusters in Russia: A Sustainable Development Model. *Foresight-Russia*, 2015, vol. 9, no. 1, pp. 32–55.
URL: <https://doi.org/10.17323/1995-459x.2015.1.32.55>
5. Abashkin V.L., Goland M.Yu., Gokhberg L.M. et al. *Pilotnye innovatsionnye territorial'nye klasteri v Rossiiskoi Federatsii: monografiya* [Pilot innovative territorial clusters in the Russian Federation: a monograph]. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2013, 108 p.
6. Markov L.S. *Teoretiko-metodologicheskie osnovy klaster'nogo podkhoda: monografiya* [Theoretic and methodological basis of the cluster approach: a monograph]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of RAS Publ., 2015, 300 p.
7. Zubarevich N.V. *Regiony Rossii: neravenstvo, krizis, modernizatsiya: monografiya* [Russia's regions: inequality, crisis, modernization: a monograph]. Moscow, Independent Institute for Social Policy, 2010, 160 p.
8. Pilipenko I.V. *Konkurentosposobnost' stran i regionov v mirovom khozyaistve: teoriya, opyt malykh stran Zapadnoi i Severnoi Evropy: monografiya* [Competitiveness of countries and regions in the world economy: theory, experience of small countries in Western and Northern Europe: a monograph]. Smolensk, Oikumena Publ., 2005, 496 p.
9. Zemtsov S.P. [Overview of statistical methods for regional analysis of innovative activities]. *Regional'nye issledovaniya = Regional Researches*, 2016, no. 1, pp. 4–15.
URL: [http://media.geogr.msu.ru/RI/RI_2016_01\(51\).pdf](http://media.geogr.msu.ru/RI/RI_2016_01(51).pdf) (In Russ.)
10. Zemtsov S., Barinova V., Pankratov A., Kutsenko E. Potential High-Tech Clusters in Russian Regions: From Current Policy to New Growth Areas. *Foresight-Russia*, 2016, vol. 10, no. 3, pp. 34–52. URL: <https://doi.org/10.17323/1995-459X.2016.3.34.52>
11. Zemtsov S.P., Bukov D.V. [Methods to identify clusters of small and medium-sized businesses]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2016, vol. 14, iss. 3, pp. 104–117. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metody-vyyavleniya-klasterov-malogo-i-srednego-biznesa/viewer> (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.