

Десять лет кластерной политики в России: логика ведомственных подходов



Е. С. Куценко,
к. э. н., зав. отделом
кластерной политики
ekutsenko@hse.ru



В. Л. Абашкин,
к. э. н., ведущий эксперт
отдела исследований
инновационной политики
vabashkin@hse.ru



Э. А. Фияксель,
д. э. н., профессор,
зав. кафедрой венчурного
менеджмента,
руководитель Центра
предпринимательства
fiyaksel@gmail.com



Е. А. Исланкина,
к. э. н., научный
сотрудник отдела
кластерной политики
eislankina@hse.ru

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Кластерный ландшафт в России становится все более разнообразным. С момента выхода в 2008 г. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., установившей базовые принципы кластерной политики, в стране возникли более 110 кластерных инициатив, объединяющих сегодня свыше 3 тыс. организаций и обеспечивающих порядка 1,3 млн рабочих мест. За прошедшие 10 лет повестка, связанная с реализацией кластерной политики, заняла важное место в программе действий федерального Правительства, прежде всего, Минэкономразвития и Минпромторга. Половина существующих кластерных инициатив являются бенефициарами различных мер государственной поддержки.

Целью настоящей статьи является комплексный обзор кластерной политики в Российской Федерации за 10 лет ее реализации. Проведенный сравнительный анализ федеральных программ поддержки кластеров показал, что подходы к их дизайну имеют свои преимущества и ограничения. Среди предлагаемых рекомендаций — «умная» синхронизация ведомственных подходов к поддержке кластеров, предполагающая обмен лучшими практиками. Одним из первых шагов мог бы стать рамочный закон о кластерной политике.

Ключевые слова: кластерная политика; инновационные кластеры; промышленные кластеры; Минэкономразвития России; Минпромторг России; карта кластеров России.

Введение

Формирование кластеров в экономике началось задолго до появления одноименного термина и развития самостоятельной концепции. Так, еще А. Маршалл, применительно к доиндустриальной эпохе, подробно описывал так называемую локализованную промышленность, которая «проложила путь ко многим современным процессам разделения труда в производстве и управлении предприятием» [22]. Считается, что для описания географической концентрации цепочек создания стоимости и институтов термин «кластер» впервые был использован только в 1970-е гг. [11, 13]. Сегодня на кластеры приходится 50% занятости в Европе, а также более высокая производительность и уровень патентной активности, чем в среднем по экономике [19]. Статистика США также свидетельствует о том, что кластеры в торгуемых видах деятельности

обеспечивают 36% занятости, 50% доходов и 96,5% патентных заявок в национальной экономике [16].

Начиная с середины 1990-х гг. стали появляться кластерные инициативы — «согласованные усилия государства, бизнеса, научных и образовательных организаций по развитию кластеров» [27]. Международное обследование, проведенное в 2003 г., выявило 509 кластерных инициатив. В 2013 г. состоялся второй раунд исследования, в результате которого было идентифицировано уже 2580 кластерных инициатив по всему миру [21].

В последние два десятилетия кластеры заняли место одного из важных элементов, прежде всего, инновационной и промышленной политик в ряде стран мира. В практике ведущих зарубежных государств имеется значительное число примеров поддержки кластеров через организацию конкурсного отбора программ их развития, а также выделение целевого бюджетного

финансирования. В большинстве случаев подобные программы носят долгосрочный характер, что является одним из ключевых факторов успешности реализации кластерной политики [3, 20]. Развитие кластеров выступает системным механизмом поддержки промышленности и инновационной деятельности в регионах, что связано с целым рядом обстоятельств.

Во-первых, реализация кластерного подхода повышает эффективность деятельности хозяйствующих субъектов посредством усиления кооперации между производственными предприятиями, образовательными и научными организациями; малым, средним и крупным бизнесом; уже существующими компаниями и инфраструктурой, стимулирующей развитие предпринимательства в регионе. Подобная кооперация вносит важный вклад в преодоление системных провалов рынка, вызванных несогласованностью инвестиционных решений экономических агентов, рыночных условий и мер политики [7], замедляющих или даже блокирующих инновационные процессы. Предприятия — участники кластера более тесно взаимодействуют с научно-исследовательскими организациями, которые расположены в непосредственной близости от других фирм и глубоко интегрированы в международную среду [26].

Во-вторых, возрастает эффективность расходования бюджетных средств посредством приоритизации получателей государственной поддержки (т. е. участников тех видов деятельности, в которых потенциал развития максимален), что особенно важно в условиях ужесточения бюджетных ограничений. В последние годы кластерная политика в странах Европейского союза стала использоваться, прежде всего, с целью стимулирования развития новых или возникающих отраслей [8, 14, 18].

В-третьих, повышается системность и эффективность государственной политики за счет реализации комплексных программ поддержки со стороны разных федеральных и региональных органов власти, подключения институтов развития.

В-четвертых, кластерный подход позволяет выстроить стратегический диалог между органами государственной власти и профессиональным сообществом, что повышает качество принимаемых решений посредством дополнительной экспертизы со стороны кластеров, состоящих, в том числе, из конкурирующих компаний. По мнению экспертов Всемирного банка, одной из важных функций кластерных инициатив в развивающихся странах является обеспечение обратной связи от бизнеса к лицам, реализующим государственную политику, что может отчасти компенсировать потенциальные негативные эффекты от проводимых реформ [28].

В-пятых, структурированное и активное профессиональное сообщество является одновременно и условием, и инструментом реализации стратегий умной специализации, позволяющих региону определить ниши на рынках будущего, в наибольшей степени соответствующие набору имеющихся компетенций, и выработать свой собственный путь к успеху [17]. Поскольку рынки являются глобальными, а трудовые ресурсы обычно сконцентрированы в пространстве,

кластеры могут быть задуманы как локальные «точки сборки» в глобальных рыночных сетях. Кластерный подход не только способствует определению специализации региона, но и позволяет более эффективно распределять имеющиеся трудовые ресурсы, создавая положительную отдачу от масштаба для организаций-участников [7, 15].

Кластеры в России развиваются в русле европейского подхода, предполагающего выявление и поддержку локализованных концентраций предприятий, научных и образовательных структур, реализующих совместные проекты и идентифицирующих себя как кластерную инициативу¹. Как показало исследование 277 кластерных инициатив, возникших в России в период с 2008 по 2015 гг., появление федеральных программ поддержки в значительной мере повлияло на рост числа организационно оформленных кластерных инициатив. К настоящему времени часть из них уже исчезли (170), другие продолжают существование как минимум с 2008 г. (61), а многие (46) возникли в период с 2013 по 2015 гг. [20].

До признания кластерной политики на федеральном уровне лишь несколько субъектов Российской Федерации заявляли об ее реализации. Базовые принципы кластерной политики в Российской Федерации были установлены в 2008 г. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития до 2020 г. [30]. В ней одним из ключевых условий модернизации экономики и реализации конкурентного потенциала российских регионов определено формирование кластеров, ориентированных как на высокотехнологичные бизнесы в приоритетных отраслях, так и на переработку сырья и производство энергии с использованием современных технологий. Принятая в 2011 г. Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 г. [31] также акцентирует внимание на необходимости поддержки кластерных инициатив.

Сегодня кластерная политика в России реализуется усилиями двух федеральных органов власти: Минэкономразвития и Минпромторга. С 2010 г. Минэкономразвития в рамках программы поддержки малого и среднего предпринимательства реализует практику предоставления субсидий субъектам Российской Федерации для создания и поддержки функционирования центров кластерного развития — ЦКР [39, 40]. Бюджет программы в 2010-2016 гг. составил 1,06 млрд руб. В результате в 33 субъектах Российской Федерации к 2016 г. было создано 34 подобных центра. Их деятельность направлена на поддержку кластерных инициатив посредством оказания малым и средним предприятиям — участникам кластеров набора консультационных и организационных услуг (в том числе проведение маркетинговых исследований; организация образовательных, коммуникационных и выставочных мероприятий, информационных кампаний; разработка бизнес-планов, стратегических и программных документов). ЦКР также содействуют

¹ Далее в нашем исследовании термины «кластер» и «кластерная инициатива» будут использованы как синонимы ввиду того, что в названиях государственных программ традиционно употребляется термин «кластер».

запуску небольших кооперационных проектов, демонстрирующих выгоды кластера для его участников.

В 2012 г. Минэкономразвития инициировало первую и наиболее масштабную на сегодня программу поддержки пилотных инновационных территориальных кластеров (далее — пилотные ИТК) с совокупным бюджетом свыше 5 млрд руб. (2013-2015 гг.). Ее дизайн был разработан с учетом предыдущей инициативы Минэкономразвития по поддержке центров кластерного развития, а также передового зарубежного опыта [9, 24-26]. В 2016 г. министерство перешло к поддержке кластеров, основанной на принципах проектного управления. Задачами приоритетного проекта «Развитие инновационных кластеров — лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня» (далее — Приоритетный проект, кластеры-лидеры) являются создание точек опережающего роста экономики, инновационное развитие, экспорт высокотехнологичной продукции и коммерциализация технологий, повышение производительности труда и создание высокопроизводительных рабочих мест, рост конкурентоспособности страны [1].

Новый вектор кластерной политики был задан в 2014 г. с принятием Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» [29], закрепившего определение промышленного кластера, а также возможность применения мер стимулирования его деятельности. С конца 2015 г. Минпромторг реализует программу поддержки промышленных кластеров. Их участники, подтвердившие соответствие требованиям министерства, имеют право претендовать на субсидирование части затрат на реализацию совместных проектов по производству импортозамещающей продукции.

Целью настоящей статьи является комплексный обзор кластерной политики в Российской Федерации за 10 лет ее существования. В частности, проведен сравнительный анализ профильных федеральных программ поддержки кластеров; описаны ключевые характеристики кластеров, получивших государственную поддержку, и текущие результаты их деятельности; разработаны предложения по дальнейшему развитию кластерной политики в стране.

Федеральные программы поддержки кластеров в России: сравнительный анализ

Данный раздел посвящен сопоставлению трех² программ поддержки кластеров, которые реализовывались федеральными органами исполнительной власти с 2012 г. Эмпирической базой исследования стали данные нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, Минпромторга России, Минэкономразвития России, программ пилотных инновационных территориальных кластеров, промышленных

² Программа поддержки центров кластерного развития (2010), упомянутая во введении, не анализировалась, поскольку имеет меньшие по сравнению с другими программами объемы финансирования и является во многом схожей с программой поддержки пилотных ИТК, превосходящей программу поддержки ЦКР и по размеру бюджета — 5,05 млрд руб. за три года, и по видам субсидируемых затрат.

кластеров, кластеров — лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня, Карты кластеров России НИУ ВШЭ.

Программы поддержки инновационных кластеров

В 2012 г. Минэкономразвития приступило к реализации программы поддержки пилотных инновационных территориальных кластеров. Ее целью стало содействие усилению кооперационных связей между предприятиями, научными и образовательными организациями кластеров, а также развитие территорий с наиболее высоким научно-техническим и производственным потенциалом.

Пилотные ИТК были отобраны по результатам конкурса: из 94 заявок в перечень победителей вошли 25 кластеров. В последующие годы их состав был расширен до 27 ИТК. Все они располагаются в регионах с высоким уровнем инновационного развития, на территориях которых, в частности, существуют наукограды, особые экономические зоны (ОЭЗ), закрытые территориальные образования (ЗАО). В соответствии с отраслевой спецификой деятельность пилотных ИТК была представлена шестью направлениями: «Ядерные и радиационные технологии»; «Производство летательных и космических аппаратов, судостроение»; «Фармацевтика, биотехнологии и медицинская промышленность»; «Новые материалы»; «Химия и нефтехимия»; «Информационные технологии и электроника» [3].

В 2013-2015 гг. субъектам Российской Федерации, в которых локализованы пилотные инновационные территориальные кластеры, предоставлялись субсидии из средств федерального бюджета на реализацию мероприятий программ развития кластеров [36] суммарным объемом 5,05 млрд руб. Финансировались следующие мероприятия:

- развитие инновационной и образовательной инфраструктуры;
- развитие кооперации, продвижение продукции, в том числе на внешние рынки (бизнес-миссии, выставочно-ярмарочные, коммуникативные мероприятия);
- повышение квалификации, переподготовка кадров, методическая, организационная, экспертно-аналитическая и информационная поддержка;

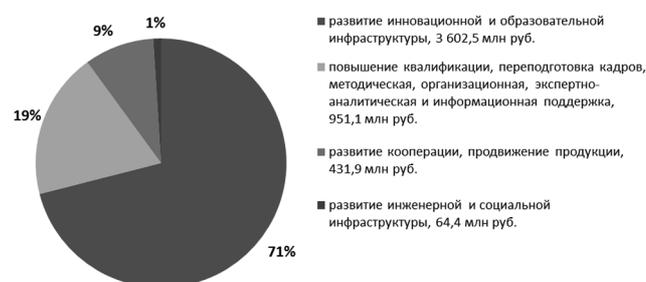


Рис. 1. Распределение средств субсидий, предоставленных в 2013-2015 гг. из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий программ развития пилотных ИТК, по видам затрат
Источник: составлено авторами с использованием данных Минэкономразвития [1]

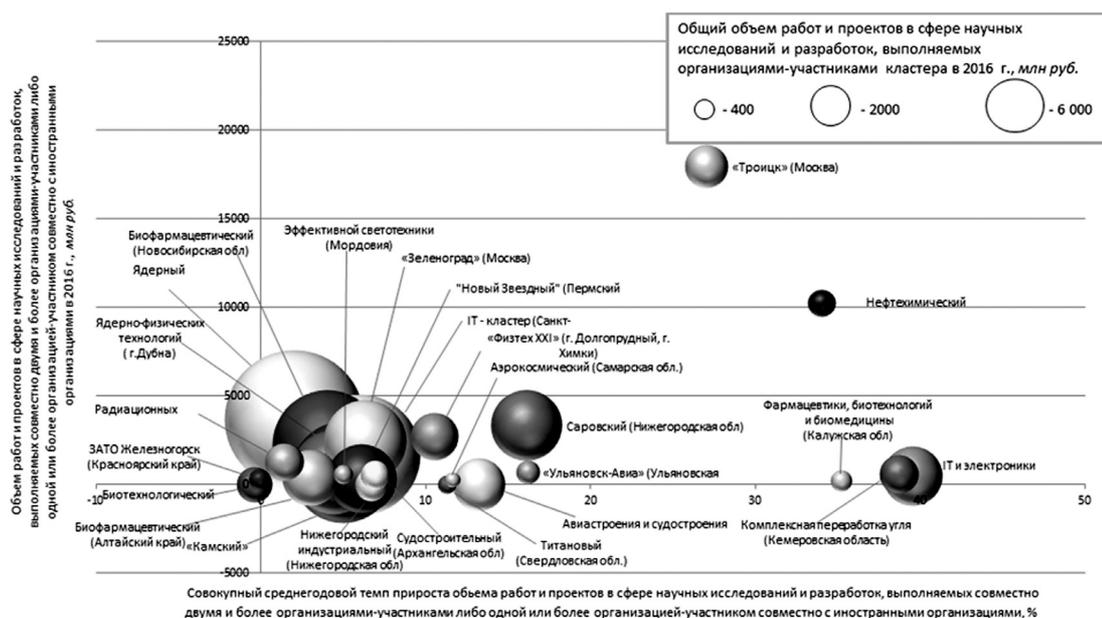


Рис. 2. Показатели работ и проектов в сфере научных исследований и разработок организаций — участников пилотных инновационных территориальных кластеров³

Источник: составлено авторами на основе данных программ пилотных ИТК

- развитие инженерной и социальной инфраструктуры (рис. 1).

Реализация программы поддержки пилотных ИТК способствовала активизации деятельности организаций — участников кластеров. По данным Минэкономразвития, в 2013-2015 гг. объем производства в рамках кластеров увеличился на 429 млрд руб. — почти до 2 трлн руб. На фоне негативных экономических тенденций предприятия продемонстрировали положительную динамику ряда показателей: выработка на одного работника в реальном выражении выросла на 10% (с 2630 тыс. руб. в 2013 г. до 2899 тыс. руб. в 2015 г.), число новых высокопроизводительных рабочих мест — более чем на треть (с 27,2 тыс. ед. в 2013 г. до 36,1 тыс. ед. в 2015 г.), 40 тыс. сотрудников прошли обучение по программам профессиональной подготовки и повышения квалификации. Развитие пилотных ИТК стало существенным фактором роста инвестиционной активности: всего за три года инвестиции из бюджетных и внебюджетных источников составили свыше 98 и 360 млрд руб., соответственно. Следует отметить, что основные показатели развития пилотных ИТК значительно превосходят средние значения по регионам их базирования. В частности, объем совокупной выручки участников кластеров от продаж продукции на внешнем рынке выше в среднем на 20%, объем отгруженной инновационной продукции собственного производства, инновационных работ и услуг, выполненных собственными силами, — на 60-90% [1].

Ключевым показателем, характеризующим пилотные инновационные территориальные кластеры, является общий объем работ и проектов в сфере научных исследований и разработок, выполняемых организа-

циями — участниками кластера. За период реализации программы поддержки пилотных ИТК отмечается усиление научной кооперации: в 2013-2015 гг. совокупный объем совместных исследовательских проектов участников превысил 75 млрд руб. (рис. 2).

В 2016 г. Минэкономразвития перешло к поддержке кластерных инициатив, основанной на принципах проектного управления, запустив приоритетный проект «Развитие инновационных кластеров — лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня». Его целью стало обеспечение опережающих темпов экономического роста за счет повышения эффективности механизмов поддержки инноваций, встраивания российских компаний в глобальные цепочки добавленной стоимости.

Кластеры-лидеры, как и пилотные ИТК, были определены в рамках конкурсного отбора: перечень из 11 кластеров — участников Приоритетного проекта был сформирован из 22 заявок, поступивших от 21 субъекта Российской Федерации. В 2017 г. он был расширен до 12 кластеров. Кластеры-лидеры сформированы вокруг ведущих научно-образовательных центров и ориентированы на реализацию потенциала вузов и НИИ, либо путем объединения средних и крупных компаний — инновационных лидеров и характеризуются ведущей ролью бизнеса.

Приоритетный проект учитывает опыт программы поддержки пилотных инновационных территориальных кластеров, при этом акцент делается на ряде ключевых направлений. К ним относятся:

- формирование систем управления кластеров;
- доступ к существующим формам поддержки развития территорий, включая использование бюд-

³ Вследствие отсутствия статистической информации на графике не представлены Удмуртский машиностроительный кластер и кластер волоконно-оптических технологий «Фотоника». Данные по кластеру «Новые материалы, лазерные и радиационные технологии» (г. Троицк) приведены за 2013-2014 гг.

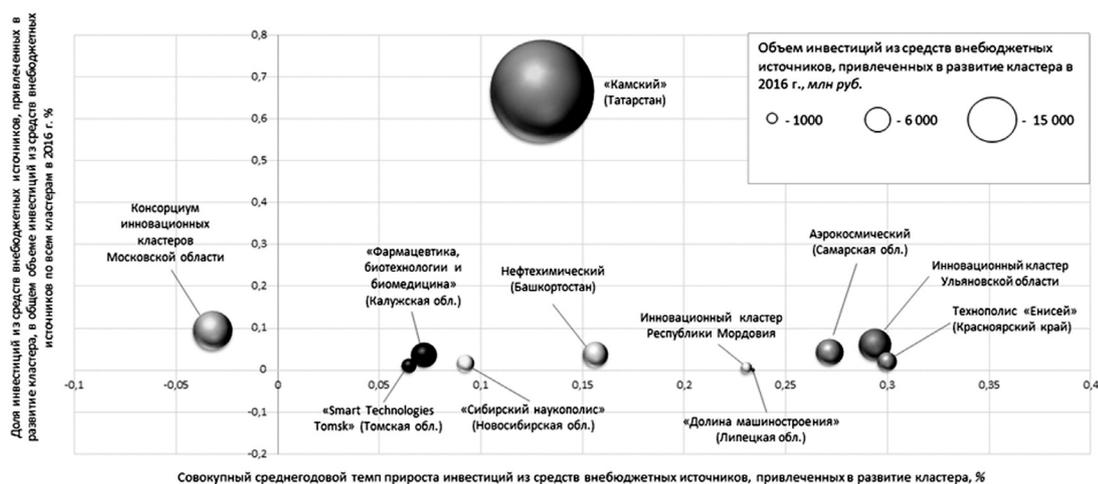


Рис. 3. Инвестиции из средств внебюджетных источников, привлеченные в развитие инновационных кластеров — лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня

Источник: [1]

жетных инструментов и инструментов институтов развития, статусов особой экономической зоны (ОЭЗ) и территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР);

- встраивание в программы развития поставщиков крупных компаний с государственным участием;
- выход на внешние рынки, включая стимулирование экспорта, привлечение инвестиций, содействие кооперации с зарубежными партнерами [41].

Реализация Приоритетного проекта началась с разработки дорожных карт до 2020 г., которые позволят на ранних стадиях выявить отклонения от целей, предусмотренных стратегиями развития кластеров-лидеров, и предпринять дополнительные меры по их устранению. Дорожные карты содержат детальное описание мероприятий с шагом планирования не реже одного раза в две недели по целому спектру направлений, включая развитие системы управления кластером, коммерциализацию технологий, развитие технологического предпринимательства и инновационной инфраструктуры, экспорт и международное сотрудничество, модернизацию «якорных» предприятий, привлечение инвестиций, повышение квалификации кадров, улучшение качества жизни. По каждому мероприятию определены значения целевых показателей эффективности, источники финансирования, персонально ответственные лица [2].

Важной целью Приоритетного проекта является встраивание кластеров в глобальные цепочки добавленной стоимости. В 2016 г. объем экспорта несырьевой продукции компаний-участников достиг \$5552,6 млн, а к 2020 г. должен вырасти на 52%. В 2016 г. в организациях — участниках кластеров-лидеров было создано заново или модернизировано более 24 тыс. высокопроизводительных рабочих мест. К 2020 г. прирост этого показателя должен составить 88%. Кластеры-лидеры ориентированы на расширение объема научных исследований и разработок, выполняемых в рамках кооперационного взаимодействия. Если в 2016 г. стоимость соответствующих работ и проектов составила более 12,2 млрд руб., то к 2020 г. она достигнет 26,8 млрд руб., что обеспечит прирост показателя в размере 120%.

В 2016 г. организации — участники инновационных кластеров-лидеров получили суммарно 100 зарубежных патентов на изобретения. Ожидается, что в 2020 г. их станет в 2,3 раза больше [1].

Ключевым показателем, характеризующим кластеры — лидеры инвестиционной привлекательности, является объем привлеченных частных инвестиций. В 2016 г. он составил 163,9 млрд руб., а к 2020 г. прирост показателя планируется на 69% (рис. 3).

Программа поддержки промышленных кластеров

В 2015 г. собственную программу поддержки кластеров запустил Минпромторг. Ее основной целью является импортозамещение посредством достраивания цепочек добавленной стоимости в промышленных кластерах.

Поддержка оказывается кластерам, подтвердившим соответствие требованиям и включенным в реестр министерства. В период с 2016 г. по июнь 2017 г. было подано 39 заявок. По итогам их экспертизы 22 кластера признаны соответствующими требованиям. Отобранные кластеры осуществляют свою деятельность в следующих отраслях: «Авиастроение»; «Автомобилестроение»; «Лесоводство и деревообработка»; «Микроэлектроника и приборостроение»; «Оптика и фотоника»; «Пищевая промышленность»; «Производство машин и оборудования»; «Строительство»; «Фармацевтика и медицинская промышленность»; «Химия и нефтехимия».

Участники отобранных кластеров имеют право претендовать на возмещение за счет средств федеральной субсидий части затрат на реализацию совместных проектов. Условием предоставления подобной поддержки является одобрение проекта на конкурсной комиссии [38]. В 2016-2017 гг. были отобраны восемь совместных проектов, планируемый размер субсидий по которым до 2020 г. ожидается на уровне 1823 млн руб. Реализация пяти совместных проектов, отобранных в 2016 г., уже поддержана за счет средств субсидии общим объемом 369,6 млн руб. (176,0 млн руб. в 2016 г. и 193,6 млн руб. в 2017 г.).

Наиболее востребованными видами затрат, заявленными к субсидированию, стали:

- проведение контроля, измерений и испытаний продукции, изготовление прототипов, образцов, опытных партий;
- разработка конструкторской документации на оборудование и продукцию;
- оплата процентов по кредитам;
- приобретение технологической оснастки для оборудования;
- приобретение и настройка программного обеспечения;
- лицензирование, сертификация;
- подготовка и повышение квалификации инженерно-технических кадров;
- разработка нормативной и методической документации (рис. 4).

В 2016 г. число рабочих мест на предприятиях – участниках промышленных кластеров приближалось к 150 тыс. ед. Прирост этого показателя в 2018 г. по 22 кластерам должен составить 9%. Объемы экспорта товаров собственного производства предприятий – участников 19⁴ промышленных кластеров в 2016 г. составили 94,4 млрд руб. Планируется, что в 2018 г. этот показатель вырастет на 40% и достигнет значения 132,6 млрд руб. В 2016 г. стоимость импортируемого предприятиями – участниками промышленных кластеров сырья, материалов, покупных изделий приближалась к 96 млрд руб., составив 27% от общего объема расходов на указанных позиций. При этом в период до 2018 г. расходы участников промышленных кластеров на импорт планируется увеличить лишь на 1,5%.

Важнейшим показателем, характеризующим промышленные кластеры, является общий объем отгруженных их участниками товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами. В 2016 г., согласно данным программ развития



Рис. 4. Структура субсидируемых затрат инициаторов совместных проектов промышленных кластеров в 2016-2019 гг.

Источник: составлено авторами с использованием данных программ развития промышленных кластеров

22 кластеров, включенных в реестр Минпромторга, этот показатель достиг 597,7 млрд руб. Ожидается, что в 2018 г. будет обеспечен прирост соответствующих значений на 30% (рис. 5).

Преимущества и ограничения ведомственных традиций реализации программ поддержки в контексте кластерной политики

Кластерный ландшафт в России становится все более разнообразным. Сегодня в стране существуют более 110 кластеров, объединяющие свыше 3000 организаций (в среднем, 23 на один кластер) и обеспечивающие порядка 1,3 млн рабочих мест [4]. Большинство кластеров функционируют в высокотехнологичных отраслях, что свидетельствует об их значительном

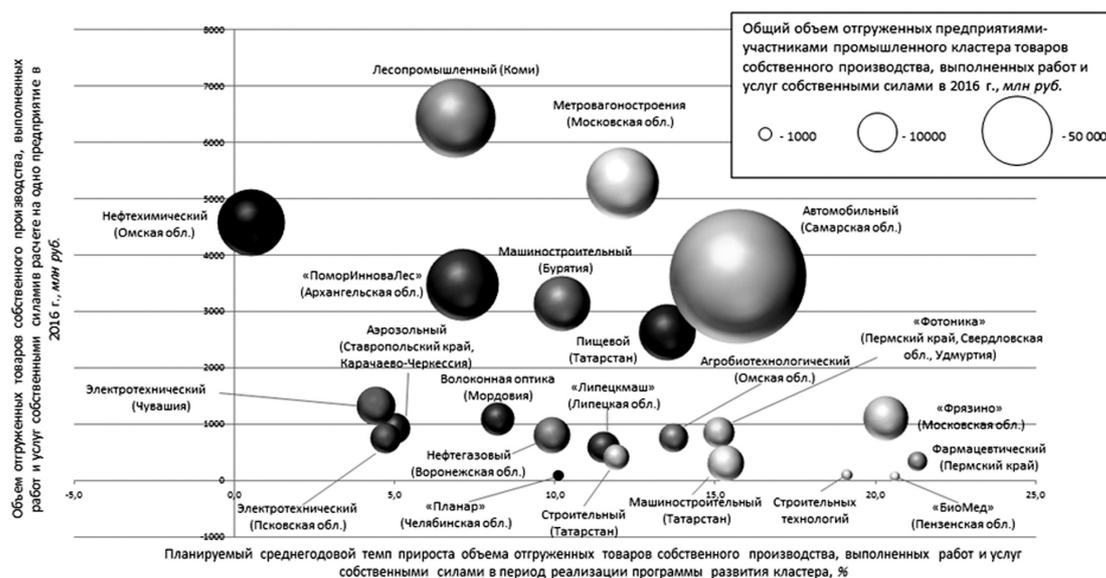


Рис. 5. Показатели объема отгруженных предприятиями – участниками промышленных кластеров товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами

Источник: составлено авторами с использованием данных программ развития промышленных кластеров

⁴ Показатели объема экспорта товаров собственного производства были представлены в программах развития 19 промышленных кластеров из 22.



Рис. 6. Российские кластерные инициативы, получившие поддержку в рамках реализации различных федеральных программ (на 1 ноября 2017 г.)

Источник: составлено авторами по данным Карты кластеров России [4]

инновационном потенциале. На рис. 6 представлено территориальное распределение кластеров, которые получили поддержку в рамках реализации различных федеральных программ (сравнительное описание программ представлено в табл. 1).

Из рис. 6 видно, что кластеры распределены по территории страны неравномерно. Наибольшее число кластеров расположено в границах Приволжского федерального округа — 11 пилотных ИТК, 10 промышленных кластеров, 5 кластеров-лидеров. Следом за ним идет Центральный федеральный округ — 6 пилотных ИТК, 3 промышленных кластера, 3 кластера-лидера. В Сибирском федеральном округе насчитывается 5 пилотных ИТК, 3 промышленных кластера и 3 кластера-лидера. В Северо-Западном федеральном округе базируется 3 пилотных ИТК, 2 промышленных кластера и 1 кластер-лидер. В Уральском федеральном округе расположены 1 пилотный ИТК и 2 промышленных кластера. В Северо-Кавказском федеральном округе базируются 2 промышленных кластера, в Дальневосточном федеральном округе — 1 пилотный ИТК. В 36% случаев (8 кластеров из 22) регион базирования промышленного кластера совпадает с регионом базирования пилотного ИТК. В Московской и Самарской областях, республиках Татарстан и Мордовия присутствуют все три типа кластеров — пилотные ИТК, промышленные и кластеры-лидеры.

Наиболее сильными регионами по показателям ВРП на душу населения⁵ и позиции в рейтинге инновационного развития субъектов Российской Федерации⁶ стали: Республика Татарстан, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Красноярский край. Все указанные субъекты Российской Федерации являются регионами

базирования пилотных ИТК, а в трех из них — Республике Татарстан, г. Москве, г. Санкт-Петербурге — также расположены кластеры-лидеры. В Республике Татарстан создано максимальное число промышленных кластеров — 4.

По мере совершенствования инструментов кластерной политики в России ее фокус перестраивается с тестовых (пилотные ИТК) и посевных (центры кластерного развития) форматов на проектные. В частности, целеполагающим ориентиром для инновационных кластеров становится достижение в мировом масштабе лидирующих позиций по инвестиционной привлекательности, для промышленных кластеров — реализация проектов в сфере импортозамещения.

Вместе с тем, федеральные программы поддержки кластеров имеют ряд существенных различий, обусловленных во многом сложившимися ведомственными традициями. Рассмотрим некоторые из них.

1. Принцип выделения средств поддержки.

Программу Минпромторга отличает то, что финансирование выделяется промышленным предприятиям для компенсации ранее понесенных затрат. Эти элементы дизайна были заимствованы из предыдущих мер поддержки, реализуемых министерством. В частности, в рамках отраслевых подпрограмм государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» субсидии выделяются российским организациям на компенсацию части затрат на проведение НИОКР, уплату процентов по кредитам, поддержку развития производства, реализацию пилотных проектов в области инжиниринга и промышленного дизайна, приобретение специализированного инжинирингового программного

⁵ В качестве порогового было взято среднее значение по стране в 2015 г. — 468,38 тыс. руб. [6].

⁶ Регионы, входящие в первую группу по значению российского регионального инновационного индекса, согласно методологии Рейтинга инновационного развития субъектов Российской Федерации [5].

ИННОВАЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА

Таблица 1

Сравнительный анализ программ поддержки кластеров Минэкономразвития и Минпромторга

Критерии сравнения	Пилотные инновационные территориальные кластеры (программа Минэкономразвития)	Инновационные кластеры – лидеры инвестиционной привлекательности мирового уровня (программа Минэкономразвития)	Промышленные кластеры (программа Минпромторга)
1	2	3	4
Нормативная правовая база	1. Поручение Президента РФ по итогам заседания президиума Государственного совета РФ от 11.11.2011 г. (протокол № Пр-3484ГС от 22.11.2011 г.). 2. Решение Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 30.01.2012 г. 3. Поручение Правительства РФ от 28.08.2012 г. № ДМ-П8-5060	Приказ Минэкономразвития России от 27.06.2016 г. № 400 - приоритетный проект «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня»	1. Постановление Правительства РФ от 31.07.2015 г. № 779 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров». 2. Постановление Правительства РФ от 26.01.2016 г. № 41 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий участникам промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения»
Количество и состав участников	Предполагается наличие производственных предприятий, высших учебных заведений и научно-исследовательских институтов или иных организаций сектора исследований и разработок (требования строго не регламентированы)	Не менее 40 участников, включая научные и образовательные организации, производственные предприятия, в том числе осуществляющие экспорт продукции (услуг).	Установлены следующие требования: не менее 10 промышленных предприятий, в том числе осуществляющих конечное производство; не менее одного учреждения высшего профессионального образования и (или) среднего профессионального образования; не менее двух объектов технологической инфраструктуры, в том числе индустриальные парки, технопарки)
Кооперация и эффективность участников	Установлены качественные характеристики: наличие объединяющей участников кластера научно-производственной цепочки в одной или нескольких отраслях (ключевых видах экономической деятельности); координация деятельности и кооперация участников кластера; наличие синергетического эффекта, выраженного в повышении экономической эффективности и результативности деятельности каждого участника	Установлены качественные характеристики моделей организации кластеров: кластеры научных и образовательных организаций мирового уровня; кластеры средних и крупных высокотехнологических компаний – инновационных лидеров	Установлены количественные пороговые значения: не менее 20% промышленной продукции, произведенной участниками кластера, используется другими его участниками (из расчета исключаются производители конечной продукции); производительность труда в кластере должна быть выше средней производительности труда в обрабатывающей промышленности в регионе; не менее 50% рабочих мест являются высокопроизводительными
Требования к специализированной организации кластера	Учредителем или одним из учредителей должен выступать субъект РФ; муниципальное образование, на территории которого располагается кластер; организация, учредителями которой являются исключительно субъект РФ и (или) муниципальное образование, на территории которого располагается кластер	Юридическое лицо со штатной численностью не менее 5 человек, в режиме полной занятости осуществляющих полномочия по развитию инновационного кластера	Специализированная организация промышленного кластера: создается в организационно-правовой форме хозяйственного товарищества, или общества, или автономной некоммерческой организации, или ассоциации (союза), к которой относятся в том числе некоммерческое партнерство и саморегулируемая организация; органы управления включают представителей не менее половины участников промышленного кластера
Порядок отбора кластеров	Экспертные оценки программ по показателям (всего 46 показателей, в том числе 22 количественных и 24 качественных), характеризующим текущий уровень, перспективы развития, проработанность мер реализации; первый этап – заочные экспертизы программ развития кластеров и подготовка заключений; второй этап – очные защиты программ развития кластеров; перечень пилотных ИТК сформирован одновременно. Процедура внесения изменений в перечень четко не регламентирована	Экспертные оценки по показателям их деятельности (всего 23 показателя); первый этап – заочная экспертиза документов и подготовка заключений; второй этап – очные защиты стратегий развития кластеров; перечень кластеров-лидеров сформирован одновременно. Процедура внесения изменений в перечень четко не регламентирована	Первый этап – экспертные оценки заявок на соответствие установленным требованиям; второй этап – экспертная оценка совместных проектов промышленных кластеров и их очная защита (с 2018 г. – конкурсный отбор совместных проектов периодичностью 1 раз в год); реестр формируется на бессрочной основе, по мере поступления и рассмотрения документов от заявителей

Таблица 1 (окончание)

1	2	3	4
<p>Вид, получатель и условия поддержки</p>	<p>Субсидии субъектам РФ на софинансирование мероприятий, включенных в утвержденные региональными правовыми актами программы развития кластеров. Программы развития кластеров оцениваются по следующим показателям: численность работников организаций-участников, прошедших профессиональную переподготовку и повышение квалификации по программам дополнительного профессионального образования в области управления инновационной деятельностью; рост средней заработной платы работников организаций-участников, прошедших профессиональную переподготовку и повышение квалификации по программам дополнительного профессионального образования в области управления инновационной деятельностью; рост объема работ и проектов в сфере научных исследований и разработок, выполняемых совместно двумя и более организациями-участниками либо одной или более организацией-участником совместно с иностранными организациями, с начала реализации в отчетном финансовом году и в период последующих 2 лет; рост объема инвестиционных затрат организаций-участников за вычетом затрат на приобретение земельных участков, строительство зданий и сооружений, а также подвод инженерных коммуникаций; рост выработки на одного работника организаций-участников; рост объема отгруженной организациями-участниками инновационной продукции собственного производства, а также инновационных работ и услуг, выполненных собственными силами; рост совокупной выручки организаций-участников от продаж продукции на внешнем рынке</p>	<p>На текущий момент финансовая поддержка из средств федерального бюджета не предусматривается. Поддержка кластеров осуществляется из средств региональных бюджетов в рамках приоритетных проектов субъектов РФ по доведению инновационных кластеров до мирового уровня инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности. Стратегии развития кластеров-лидеров оцениваются по наличию потенциала достижения следующих целевых показателей программы поддержки кластеров-лидеров к четвертому кварталу 2020 г.: число высокопроизводительных рабочих мест, созданных заново или в результате модернизации имеющихся рабочих мест, в организациях-участниках кластеров – не менее 100 тыс. за 2016-2020 гг.; привлечение инвестиций за счет внебюджетных источников – в объеме не менее чем 300 млрд руб. за 2016-2020 гг.; объем работ и проектов в сфере научных исследований и разработок, выполняемых совместно двумя и более организациями-участниками либо одной или более организацией-участником совместно с иностранными организациями не менее 100 млрд руб. за 2016-2020 гг.; рост числа патентов на изобретения в организациях-участниках кластеров не менее чем в 3 раза по отношению к уровню 2016 г.; число технологических стартапов, получивших инвестиции, не менее 300 за 2016-2020 гг.; удвоение объема совокупной выручки от продажи компаниями кластеров сырьевой продукции на экспорт по отношению к уровню 2016 г.; рост средней доли добавленной стоимости в выручке организаций-участников кластеров не менее чем на 20% по отношению к уровню 2016 г.</p>	<p>Субсидии участникам кластера – инициаторам совместных проектов на возмещение части затрат (не более 50%), понесенных ими в рамках реализации совместных проектов, направленных на производство промышленной продукции в целях импортозамещения. Проект должен удовлетворять следующим критериям: направленность на производство импортозамещающей продукции; направленность на создание и развитие кооперации участников кластера; наличие не менее одного инициатора проекта (осуществляет затраты на реализацию проекта) и одного участника проекта (берет на себя обязательства по приобретению продукции, произведенной в рамках проекта); увеличение количества высокопроизводительных рабочих мест в объеме не менее 15% на 5-й год с начала реализации проекта; достижение одного из следующих показателей: снижение не менее чем на 10% затрат на закупку комплектующих у организаций, не являющихся участниками кластера; увеличение не менее чем на 10% затрат участников совместного проекта на закупку комплектующих, произведенных инициатором(ами) проекта; увеличение не менее чем на 10% объема добавленной стоимости, создаваемой инициатором(ами) проекта; увеличение не менее чем на 10% выручки участников проекта от продажи продукции организациям, не являющимся участниками кластера; достижение значения одного из целевых индикаторов или показателей государственной программы РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»</p>
<p>Направления поддержки</p>	<p>Обеспечение деятельности специализированной организации кластера; профессиональная переподготовка, повышение квалификации, проведение стажировок работников организаций; консультирование организаций-участников по вопросам разработки инвестиционных проектов в инновационной сфере; проведение выставочно-ярмарочных мероприятий; развитие объектов инновационной, образовательной, транспортной, энергетической, инженерной и социальной инфраструктуры</p>	<p>Формирование и обучение команд, управляющих кластерным развитием в территориях; формирование отвечающей мировым стандартам системы управления кластеров; облегчение доступа к уже существующим формам поддержки развития территорий, включая госпрограммы и институты развития; содействие взаимодействию с компаниями с госучастием; поддержка развития венчурной экосистемы регионов; поддержка выхода на внешние рынки, включая поддержку экспорта, привлечение инвестиций; содействие в кооперации с международными партнерами; информационная поддержка, в том числе в отечественных и зарубежных СМИ</p>	<p>Оплата лизинговых платежей; приобретение технологической оснастки; приобретение программного обеспечения; разработка конструкторской документации; изготовление прототипов</p>

Источник: составлено авторами на основе [36-38, 41]

обеспечения [33]. Кроме этого, субсидии предоставляются предприятиям, реализующим новые инвестиционные проекты в гражданских отраслях промышленности [34], и предприятиям, выполняющим НИОКР в рамках реализации комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности [32]⁷. Компенсационный принцип выделения средств поддержки снижает риски Минпромторга как главного распорядителя бюджетных средств в отличие от авансирования затрат, который практикуется в программах Минэкономразвития: сначала в рамках поддержки центров кластерного развития, затем пилотных инновационных кластеров.

Со своей стороны, Минэкономразвития нивелирует бюджетные риски за счет направления средств субсидий не напрямую предприятиям, а в бюджеты субъектов Российской Федерации, таким образом, делегируя им ответственность за осуществление контроля финансовой дисциплины участников кластеров на местах. В ситуации софинансирования региональных обязательств федеральное министерство не предъявляло требования ни к обязательному наличию внебюджетных средств в сметах реализации мероприятий [36], ни к софинансированию затрат на оплату услуг, оказываемых ЦКР, со стороны субъектов МСП — участников инновационных кластеров [39]. Вместе с тем, по прошествии нескольких лет в программе поддержки центров кластерного развития министерство ввело требование к 5-процентному частному софинансированию в случае повторного и последующего обращения малых предприятий за услугой [40]. Межбюджетные трансферты имеют преимущество перед непосредственным финансированием бизнеса, особенно когда помощь предоставляется субъектам МСП (не только в плане снижения финансовых, коммерческих, управленческих и прочих рисков, характерных для малого бизнеса, но и в плане оптимизации процессов выделения и администрирования субсидии).

2. Предмет поддержки.

Минпромторг софинансирует реализацию совместных проектов участников промышленных кластеров, формируя, таким образом, специфический для кластерной политики инструментарий. Поддержка совместных проектов, в логике Минпромторга, стимулирует предприятия к кооперации, что способствует дозагрузке производственных мощностей, увеличению локализации производства на территории базирования кластера, сокращению импорта комплектующих и, в конечном итоге, повышает добавленную стоимость, создаваемую предприятиями в промышленной продукции кластера.

Критерии совместного проекта как самостоятельного объекта поддержки не были детализированы в программах Минэкономразвития. Меры министерства были направлены на развитие комплексных региональных программ (в рамках поддержки пилотных ИТК) или стратегий (в рамках поддержки кластеролидеров), которые могли включать, в том числе со-

вместные проекты, однако их наличие не являлось обязательным условием получения федерального финансирования. В результате лишь небольшое число инновационных кластеров представили такие проекты в составе комплексных программ и стратегий в своих заявках на субсидии. Подобный подход в некоторых случаях может таить риски механической сборки индивидуальных проектов участников кластера. В то же время, комплексные программы и стратегии, в логике Минэкономразвития, нацелены на объединение мероприятий по ключевым направлениям стимулирования инноваций в рамках кластера и региона его базирования. Таким образом, эти программы выступают потенциальными точками сборки и синхронизации различных мер поддержки со стороны федеральных органов власти, компаний с государственным участием и институтов развития (например, субсидирование предприятий и образовательных организаций — участников кластеров; снижение кредитной нагрузки и предоставление льготных займов; введение особых налоговых режимов; поддержка внешнеэкономической деятельности; развитие венчурной экосистемы регионов и пр.). Идея синхронизации наиболее полно воплотилась в Приоритетном проекте по поддержке кластеров-лидеров. Акцент на синхронизации «вытеснил» меры финансовой помощи: так, в 2016-2017 гг. кластеры-лидеры не получали адресного субсидирования, зато имели возможность приоритетного доступа к широкому пулу инструментов поддержки мероприятий своих дорожных карт.

3. Позиция относительно органов управления кластеров.

Программы инновационных кластеров традиционно сфокусированы на развитии кластерного менеджмента. Так, финансирование деятельности центров кластерного развития, оказывающих услуги малым и средним предприятиям — участникам кластеров, осуществляется с 2010 г.; в 2013-2015 гг. выделялись субсидии на обеспечение деятельности специализированных организаций пилотных ИТК — второе по востребованности направление получения бюджетных средств после развития инновационной и образовательной инфраструктуры. В большинстве случаев, именно специализированная организация являлась распорядителем финансирования, выделяемого на поддержку всего кластера. Создание эффективной системы управления является одной из ключевых сфер развития инновационных кластеров в контексте Приоритетного проекта по поддержке кластеролидеров [1]. Для формализации квалификационных требований к менеджерам специализированных организаций кластеролидеров в 2017 г. были разработаны методические материалы, содержащие профиль их компетенций, рекомендации по проведению конкурсного отбора и порядку выявления потребности в дополнительном обучении [2].

Что касается программы промышленных кластеров, ее особенностью является игнорирование

⁷ Пожалуй, единственным исключением, когда средства направлялись не напрямую предприятиям, а в бюджет субъекта Российской Федерации, стала программа поддержки промышленных парков и промышленных технопарков, предполагающих возмещение затрат субъектов Российской Федерации на создание инфраструктуры парков за счет налоговых отчислений их резидентов в федеральный бюджет [35].

специализированных организаций как объектов прямой поддержки и распорядителей денежных средств. Согласно новой редакции правил предоставления субсидий участникам промышленных кластеров [38], за счет средств федерального бюджета может быть возмещена часть затрат только на оплату услуг организаций (включая специализированные организации промышленных кластеров) по разработке конструкторской и технологической документации. В то же время, формирование качественных совместных проектов и их последующая координация требует значительных ресурсов: временных, финансовых, человеческих, а роль специализированной организации в этих процессах является ведущей. Сегодня реестр Минпромторга включает 22 промышленных кластера, при этом совместные проекты только шести кластеров прошли отбор и получили финансирование. Отметим также, что лишь два кластера получили поддержку нескольких совместных проектов, что говорит об отсутствии их потока. Одна из причин, на наш взгляд, заключается в недостаточной вовлеченности участников кластера: в одном из двух упомянутых кластеров новый совместный проект был инициирован теми же предприятиями, что и первый. В то время как для генерации новых проектов необходима критическая масса участников, на базе которой возможна постоянная проектная работа посредством соответствующей координации. Перечисленные обстоятельства могут привести к ограничению развития кластера как самостоятельного субъекта, когда его жизненный цикл оказывается равен времени реализации совместного проекта, после чего активность кластера снижается. Софинансирование затрат, связанных с поддержкой команд управления кластерами, могло бы повысить качество подготовки и реализации совместных проектов.

4. Подход к отбору кластеров и горизонты финансирования.

Программы поддержки инновационных кластеров дискретны, т. е. построены по принципу одновременного отбора лучших из заявившихся, после чего перечень победителей становится закрытым, так как формальный порядок его обновления отсутствует. Преимуществом такого подхода является возможность отобрать наиболее сильные кластеры, но только на определенный момент времени; недостатком — ограниченность количества потенциально интересных и важных мероприятий (проектов) числом кластеров, включенных в закрытый перечень. В свою очередь, программа поддержки промышленных кластеров предполагает бессрочное формирование их реестра при условии соответствия определенным критериям с установленными пороговыми значениями. В результате пул кластеров, получивших статус «промышленных», увеличивается, что дает им возможность в дальнейшем подавать заявки с совместными проектами на соискание бюджетного софинансирования. Такой подход привлекателен своей открытостью, однако также не лишен ограничений, связанных, например, с вероятностью поддержать менее качественные проекты тех кластеров, которые оказались в реестре первыми, и отложить субсидирование более сильных проектов ввиду исчерпания лимитов бюджетных обязательств

в текущем периоде. Осознавая подобные ограничения, Минпромторг в новой редакции правил предоставления субсидий [38], переходит от бессрочного заявительного порядка рассмотрения проектов промышленных кластеров к конкурсному, проводимому один раз в год.

Что касается горизонта финансирования, то в программе Минэкономразвития он ограничен годовым циклом: после получения на конкурсной основе субсидии в текущем году, в следующем пилотные ИТК должны были снова подавать заявку на выделение средств, не имея гарантии ее одобрения, и, соответственно, неся риски неполучения очередной части финансирования проектов длительностью более года. В программе Минпромторга, напротив, с инициаторами отобранных на конкурсной основе совместных проектов заключаются договоры о предоставлении субсидии сроком до пяти лет. Подобный подход в большей степени создает стимулы для разработки и реализации долгосрочных проектов.

Рассмотренные подходы к дизайну программ поддержки кластеров имеют свои преимущества и ограничения. На наш взгляд, они могут быть учтены при дальнейшем развитии кластерной политики в России. Среди возможных рекомендаций — «умная» синхронизация ведомственных подходов к поддержке кластеров, предполагающая обмен лучшими практиками.

Во-первых, при выделении субсидии важным является требование к частному софинансированию. Оно создает дополнительную защиту от рисков незавершения проектов, формирует ответственность со стороны участников кластера в виде понесенных затрат. Обязательное наличие средств из внебюджетных источников в проектах кластеров является, пожалуй, единственной чертой, характерной для программ поддержки в разных странах мира [23].

Во-вторых, в реализацию кластерной политики важно вовлекать региональные органы власти. Посредством предоставления субсидий из федерального бюджета регионов можно поддерживать небольшие по объему финансирования проекты, администрирование которых на федеральном уровне нецелесообразно. Кроме того, региональные органы власти могут взять на себя ряд направлений поддержки кластеров. В частности, это относится к развитию менеджмента кластера. Как показывает опыт ряда зарубежных стран (в том числе Чехии, Швеции, Мексики, Испании, Австрии), основной объем финансирования направляется на поддержку специализированных организаций кластеров, причём часто именно через региональные бюджеты. Сильные специализированные организации формируют бренд кластера, помогают участникам разрабатывать качественные проекты, которые, в свою очередь, являются объектом поддержки на национальном уровне в рамках разных программ (в том числе неограниченных кластерной спецификой). Например, немецкая программа BioRegio предусматривала финансирование кластеров не только из собственного бюджета (90 млн евро), но, главным образом, из других программ (Biotechnology-2000). В результате кластеры получили поддержку совокупным объемом свыше 700 млн евро [12, 24].

В-третьих, важно поощрять формирование стратегического видения и комплексного характера программ развития кластеров, не упуская при этом специфики предмета кластерной политики — совместного проекта. Сама по себе категория совместного проекта не должна быть самоцелью, важно их качество. Разработчики политики по-разному формулируют критерии «совместности» и «инновационности» (например, во Франции инновационные проекты кластеров для получения поддержки государства оцениваются по уровням готовности создаваемых технологий — TRL).

Кроме того, для создания стимулов у участников кластеров к разработке сложных инновационных проектов необходима «уверенность в завтрашнем дне». Горизонт финансирования, адекватный средним срокам реализации проекта (3-5 лет), представляется одним из способов переключить участников с попыток получить «быстрое» финансирование для поддержки разовых мероприятий или сделок.

В-четвертых, подход к определению бенефициаров государственных программ может сочетать заявительный порядок и принцип конкуренции: открытый, регулярно пополняемый перечень кластеров, попавших в орбиту внимания органов власти, и конкурсный отбор их проектов (программ) для субсидирования, проводимый с установленной периодичностью. Например, в рамках немецкой программы Leading Edge Clusters, ориентированной на поддержку передовых кластеров в наукоемких отраслях, каждые два года проводится открытый конкурс кластерных проектов, в котором победителей определяет независимая комиссия. За прошедшие три раунда программы (2008, 2010 и 2012 гг.) всего было подано 85 заявок, только 15 кластеров получили статус Leading Edge. Финансирование предоставляется на срок реализации проекта, но не более пяти лет, предельный объем средств для одного участника — 40 млн евро [10].

Одним из первых шагов на пути к описанной синхронизации мог бы стать рамочный закон о кластерной политике (существующий Федеральный закон о промышленной политике имеет ведомственную специфику). Сегодня в России существует значительный потенциал развития кластеров, не только в сфере высоких технологий или промышленности, но и медицины, сельского хозяйства, энергетики, наукоемких услуг, креативных и культурных индустрий. Закон о кластерной политике мог бы создать нормативную правовую рамку для реализации этого потенциала, легитимизировать кластерный подход и способствовать запуску новых (в том числе, отраслевых) программ поддержки кластеров со стороны Минсельхоза, Минздрава, Минэнерго и иных федеральных органов исполнительной власти.

Заключение

Целью настоящей статьи стал обзор специфики и основных результатов кластерной политики в Российской Федерации за 10 лет ее реализации. За это время повестка, связанная с повышением качества кластерной политики, заняла важное место в программе действий федерального Правительства. Государствен-

ная поддержка кластеров в России осуществляется в формате конкурсного отбора получателей субсидии на реализацию ключевых мероприятий стратегий развития или совместных проектов их участников. На данный момент в стране действуют два ключевых направления поддержки кластерных инициатив. Минэкономразвития оказывает содействие инновационным кластерам, нацеленным на выход на международные рынки в передовых отраслях экономики. Фокус поддержки Минпромторга — увеличение производства импортозамещающей продукции.

Рассмотренные подходы имеют четкую ведомственную специфику, определяемую логикой функционирования ранее запущенных мер поддержки. Важным направлением развития кластерной политики, на наш взгляд, является синхронизация элементов дизайна программ поддержки, доказавших свою эффективность (в том числе требование к частному финансированию; вовлеченность регионов в реализацию кластерной политики; поддержка совместных проектов и органов управления; открытый конкурс кластерных проектов; расширение горизонтов финансирования). Одним из первых шагов на пути к синхронизации ведомственных подходов к поддержке кластеров мог бы стать рамочный закон о кластерной политике.

Список использованных источников

1. Минэкономразвития России (2017). Кластерная политика: достижение глобальной конкурентоспособности. М.: НИУ ВШЭ, 2017.
2. Минэкономразвития России (2017). Инновационные кластеры — лидеры инвестиционной привлекательности мирового уровня. М.: НИУ ВШЭ, 2017.
3. Пилотные инновационные территориальные кластеры в Российской Федерации. М.: НИУ ВШЭ, 2013.
4. Карта кластеров России. М.: НИУ ВШЭ, 2017. <http://map.cluster.hse.ru>.
5. Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации/Под ред. Л. М. Гохберга. Вып. 5. М.: НИУ ВШЭ, 2017.
6. Росстат (2017). Регионы России. Социально-экономические показатели (2015 г.). http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_14p/Main.htm.
7. T. Andersson, S. Serger, J. Sörvik, E. Hansson (2004). The Cluster Policies Whitebook. Malmö: IKED.
8. European Cluster Observatory (2012). Emerging industries. Report on the methodology for their classification and on the most active, significant and relevant new emerging industrial sectors. Brussels: European Commission.
9. BMBF (2006). InnoRegio. Bundesministerium für Bildung und Forschung. <https://www.unternehmen-region.de/de/159.php>.
10. BMBF (2014). Deutschlands Spitzencluster. Berlin: Impressum.
11. S. Czamanski, L. de Albas (1979). Identification of industrial clusters and complexes: a comparison of methods and findings// Urban Studies. Vol. 16. No. 1. P. 61-80.
12. A. Eickelpasch, M. Fritsch (2005). Contests for Cooperation — A New Approach in German Innovation Policy//Research Policy. Vol. 34. P. 1269-1282.
13. A. P. Gorkin, L. V. Smirnyagin (1979). A structural approach to industrial systems in different social and economic environments// Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment. Progress in Research and Applications. Vol. 1. P. 25-36.
14. European Cluster Observatory (2015). European Cluster Trends. Brussels: European Commission.
15. S. Hantsch, H. Kergel, T. Lämmer-Gamp, G. Meier zu Köcker, M. Nerger (2013). Cluster management excellence in Germany. Berlin: ESCA.
16. Harvard Business School (2014). Cluster mapping. <http://www.clustermapping.us/cluster>.
17. C. Ketels (2013). The role of clusters in smart specialisation strategies. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

18. C. Ketels, S. Protsiv (2014). *European Cluster Panorama 2014*. Stockholm: Centre for Strategy and Competitiveness Stockholm School of Economics.
19. C. Ketels (2014). *World-class clusters as a key driver of global competitiveness*. <http://www.slideshare.net/cketels/clusters-cluster-initiatives-and-how-they-matter-for-firms-and-regions>.
20. E. Kutsenko, E. Islankina, V. Abashkin (2017). *The evolution of cluster initiatives in Russia: the impacts of policy, life-time, proximity and innovative environment//Foresight*. Vol. 19. № 2. P. 87-120.
21. G. Lindqvist, C. Ketels, Ö. Sölvell (2013). *The Cluster Initiative Greenbook 2.0*. Stockholm: Ivory Tower.
22. A. Marshall (1920). *Principles of Economics*. London: Macmillan.
23. G. Meier zu Köcker, Müller L. (2015). *Cluster Programmes in Europe*. Berlin: VDI/VDE Innovation + Technik GmbH (VDI/VDE-IT).
24. OECD (2007). *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*. Paris: OECD.
25. OECD (2011). *Regions and Innovation Policy: OECD Reviews of Regional Innovation*. OECD Publishing
26. Pro Inno Europe (2009). *INNO-Policy TrendChart*. <http://www.eca-tactics.eu/project/inno-policy-trendchart>.
27. Ö. Sölvell, G. Lindqvist, C. Ketels (2003). *The cluster initiative greenbook*. Stockholm: Ivory Tower.
28. World Bank (2009). *Clusters for Competitiveness. Practical Guide & Policy Implications for Developing Cluster Initiatives*. Washington: The World Bank.
29. Федеральный закон (2014). *Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)*. <http://base.garant.ru/70833138>.
30. Правительство РФ (2008). *Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»*. <http://base.garant.ru/194365>.
31. Правительство РФ (2011). *Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08 декабря 2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»*. <http://base.garant.ru/70106124>.
32. Правительство РФ (2013). *Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1312 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям гражданской промышленности в рамках реализации такими организациями комплексных инвестиционных проектов»*. <https://government.consultant.ru/page.aspx?3613795>.
33. Правительство РФ (2014). *Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»*. <http://base.garant.ru/70643464>.
34. Правительство РФ (2014). *Постановление Правительства Российской Федерации от 03 января 2014 г. № 3 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2014-2016 годах на реализацию новых комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности»*. <http://base.garant.ru/70558574>.
35. Правительство РФ (2014). *Постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2014 г. № 1119 «Об отборе субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры индустриальных парков и технопарков»*. <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/2407201530866medvedevdanikiforovna.pdf>.
36. Правительство РФ (2015). *Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 659 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»*. Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика». *Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию комплексных инвестиционных проектов по развитию инновационных территориальных кластеров*. <http://base.garant.ru/71116390>.
37. Правительство РФ (2015). *Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 779 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров» (ред. от 26.09.2016 г.)*. <http://base.garant.ru/71150302>.
38. Правительство РФ (2017). *Постановление Правительства Российской Федерации от 06 октября 2017 г. № 1218 «О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидий участникам промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения»*. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71683860>.
39. Минэкономразвития России (2010). *Приказ Минэкономразвития России от 16 февраля 2010 г. № 59 «О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства»*. <http://base.garant.ru/6733941>.
40. Минэкономразвития России (2015). *Приказ Минэкономразвития России от 25 марта 2015 г. № 167 «Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства»*. <http://base.garant.ru/70940868>.
41. Минэкономразвития России (2016). *Стратегия приоритетного проекта Минэкономразвития России «Развитие инновационных кластеров — лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня», утвержденная поддержкой заместителем министра экономического развития Российской Федерации О. В. Фомичевым от 08 июля 2016 г.* <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/politic/20160718>.

A decade of cluster policy in Russia: a comparative outlook

E. S. Kutsenko, PhD, head of the cluster policy unit.

V. L. Abashkin, PhD, lead expert, centre for innovation policy studies.

E. A. Fiyaksel, doctor in economics, professor, head of Venture management department, head of Center for entrepreneurship.

E. A. Islankina, PhD, research fellow, cluster policy unit.

(National research university Higher school of economics)

The cluster landscape in Russia is becoming more diverse. Since the release of «The Concept of Long-Term Socio-Economic Development of the Russian Federation until 2020» in 2008, which established the basic principles of the national cluster policy, there emerged more than 110 cluster initiatives, joining about 3 000 companies with 1,3 million jobs. Over the past 10 years, cluster-related agenda has become a priority for the Russian Government, primarily for the Ministry of economic development and the Ministry of industry and trade. Today every second cluster benefits from various government support measures.

The article aims at a comprehensive review of the Russian cluster policy over the past decade. The comparison of the cluster support programs, launched and administered by the two ministries, revealed some of their key advantages and limitations. With the issue considered, we suggest «smart» synchronization of different bureaucratic approaches to cluster support programmes design, based on the exchange of best practices. The federal law on cluster policy could be a starting point.

Keywords: cluster policy; innovative clusters; industrial clusters; the Ministry of economic development; the Ministry of industry and trade; cluster map of Russia.