

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННЫХ КЛАСТЕРОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

© 2023 г. Л. Н. Смorchкова

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: l.smorchkova@mail.ru

Поступила в редакцию 26.08.2022 г.

Аннотация. В статье обосновывается важность государственной поддержки инновационных кластеров, создаваемых в целях развития и внедрения высокотехнологичных продуктов и решений во все сферы общественной жизни, что должно способствовать росту экономики и обеспечению экономической безопасности Российской Федерации. Процесс создания и последующего развития инновационных кластеров нуждается в совершенствовании соответствующего административно-правового регулирования, а сами меры поддержки и стимулирования должны носить преимущественно административный характер, поскольку затраты государства на кластерные проекты, осуществляемые посредством субсидий, не всегда окупаются.

Ключевые слова: экономические отношения, управление экономикой, административно-правовое регулирование, государственные меры стимулирования, инновационный кластер, промышленный кластер, стратегия развития, высокотехнологичные решения.

Цитирование: Смorchкова Л. Н. Административно-правовое обеспечение развития инновационных кластеров в современной России // Государство и право. 2023. № 3. С. 101–110.

DOI: 10.31857/S102694520024776-4

ADMINISTRATIVE-LEGAL SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF INNOVATIVE CLUSTERS IN MODERN RUSSIA

© 2023 L. N. Smorchkova

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: l.smorchkova@mail.ru

Received 26.08.2022

Abstract. The article substantiates the importance of state support for innovation clusters created for the development and implementation of high-tech products and solutions in all spheres of public life, which should contribute to the growth of the economy and ensure economic security of the Russian Federation. The process of creation and subsequent development of innovative clusters needs to improve the relevant administrative and legal regulation, and the support and incentive measures themselves should be predominantly administrative in nature, since the state's costs for cluster projects implemented through subsidies are not always paid off. The article has a problem-staging character.

Key words: economic relations, economic management, administrative and legal regulation, government incentives, innovation cluster, industrial cluster, development strategy, high-tech solutions.

For citation: Smorchkova, L. N. (2023). Administrative-legal support for the development of innovation clusters in modern Russia // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 101–110.

Введение

Международные политические события в очередной раз показали важность внутреннего экономического развития Российской Федерации, значимость экономической независимости и обеспечения экономической безопасности для сохранения государственного суверенитета. В этих условиях поиск новых экономических форм и новые подходы к применению уже используемых могут дать дополнительный эффект, а их научно обоснованное правовое обеспечение позволит гарантировать поставленным целям встраиваемость в систему общественного производства.

В последние годы наблюдается расширение круга средств административно-правового воздействия на экономические отношения, обусловленное появлением различного рода инновационных технологий. К таковым можно отнести внедрение экспериментальных правовых режимов, совершенствование правового института обязательных требований, введение обязательной маркировки товаров средствами идентификации и проч.¹

Использование кластерного подхода при организации хозяйственных связей в современных экономических отношениях, нацеленных на развитие и внедрение инноваций, соответствует мировой тенденции. При этом Российская Федерация, по сравнению со странами-лидерами, имеет довольно низкие показатели кластерного развития: 95-е место в мировом рейтинге по состоянию на 2020 г. и незначительный уровень кластерной концентрации².

Последующие события в мировой экономике, отягощенные пандемией и текущей политической обстановкой, не способствовали бурному развитию кластеризации в России. Однако в условиях вынужденной организации новых хозяйственных связей, построения новых логистических цепочек, необходимости отечественного производства высокотехнологичной импортозамещающей продукции, возможно, именно кластерное объединение организаций как форма их интеграционного взаимодействия сможет способствовать решению вышеуказанных задач. Представляется, что не стоит недооценивать преимущества организации внутрикластерного устойчивого экономического взаимодействия и функционирования кластера как самостоятельной экономической единицы.

¹ См. подр.: Сморчкова Л. Н. Административно-правовые средства воздействия на экономические отношения: современное содержание правовой категории // Публичная власть: система, компетенции. Воронеж, 2021. С. 125–138.

² См.: URL: <https://delprof.ru/press-center/open-analytics/innovatsionnye-klastery-rossii/>

При этом инновационные кластеры представляют собой качественно иной уровень объединения производительных сил, подлежащий изучению как самостоятельное экономико-правовое явление, относительно новое и находящееся на этапе своего становления. Их успешное развитие и эффективное функционирование требуют не только применения мер государственной поддержки, но и поставленным целям административно-правового сопровождения.

Что такое инновационный кластер

Инновационный кластер — это прежде всего экономическое понятие. В научных публикациях, рассматривающих вопросы развития инновационных кластеров, затрагивается преимущественно экономическая сторона их функционирования, предлагаются наиболее эффективные модели их устройства³. При этом отмечается, что государственная кластерная политика в Российской Федерации выстраивается на основе европейской модели и не вполне учитывает успешный опыт отечественной истории формирования пространственных экономических структур — советских территориальных промышленных комплексов⁴.

Сам термин «кластер» (от англ. *cluster* — скопление (также гроздь, пучок, рой, концентрация)) в интересующем нас контексте означает объединение нескольких однородных элементов, которое может рассматриваться как самостоятельная единица, обладающая специфическими свойствами.

С экономической позиции кластер подразумевает определенную концентрацию на определенной территории географически локализованных компаний (производственных единиц), которые объединены едиными производственно-технологическими связями, позволяющими им повышать конкурентоспособность как на внешнем, так и на внутреннем рынке. Устойчивые производственно-технологические связи помогают поддерживать коммуникацию и обмен необходимой информацией на высоком уровне. Это касается и внедрения в производственные процессы инновационных технологий, что актуально при стремительном развитии цифровизации. Для обеспечения этого процесса в инновационные кластеры включаются различного рода научно-исследовательские учреждения.

³ См., напр.: Карпова Е. Г. Сущность и структура экономического кластера // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского гос. политех. ун-та. 2011. № 2. С. 62–67; Боуш Г. Д., Мадгазин Д. И. Экономические кластеры — эффективный инструмент повышения конкурентоспособности региона // Вестник Омского ун-та. Сер. «Экономика». 2007. № 4. С. 64–69.

⁴ См.: Гарнов А. П., Гарнова В. Ю. Кластеризация экономики: способы повышения эффективности государственной промышленной политики // Вестник РЭУ им. Г. В. Плеханова. 2016. № 6. С. 110–117.

Е.А. Монастырский под инновационным понимает кластер, сформированный на базе или имеющий в своем составе центры генерации научных знаний, центры генерации бизнес-идей, центры подготовки высококвалифицированных специалистов, выпускающий продукцию, обладающую долгосрочными конкурентными преимуществами, действующий на перспективных растущих рынках или формирующий новые рынки сбыта⁵.

С.В. Костин видит отличие инновационного кластера от промышленного или иного регионального в том, что его создание позволяет разрешить конфликт между цифровыми платформами и местной экономикой, используя преимущества цифровизации и локализации для взаимного удовлетворения интересов⁶. Н.Е. Егоров считает, что результатом функционирования именно инновационного кластера является создание особой формы инновации — общего интегрального инновационного продукта участников кластера⁷.

Немаловажное значение для понимания сущности инновационных кластеров имеет тот факт, что в условиях рыночной экономики они образуются исключительно на основе добровольного участия, что кардинально отличает их от территориальных промышленных комплексов, создаваемых в свое время в соответствии с плановым подходом советской экономики. Таким образом, внутри кластера возможна и приветствуется конкуренция между предприятиями и организациями, в него входящими, она является не менее важной движущей силой их развития, чем кооперация их деятельности. Предприятия и организации, научные и образовательные учреждения, становясь участниками инновационного кластера, не утрачивают самостоятельности, волю на участие в кластере они выражают путем подачи заявки, заключения соглашений и оформления необходимых документов.

Стимулом для участия в инновационном кластере являются несомненные выгоды, заключающиеся в возможности пользоваться общими сервисами в поиске поставщиков и покупателей, иных бизнес-партнеров, построении логистических цепочек, привлечении инвесторов, внедрении своих инноваций и получении площадок для их апробации, получении организационной и материальной помощи при открытии высокотехнологичного производства, закупке дорогостоящего оборудования, получении доступа к инновационным технологиям

и возможности проведения необходимых для развития научных изысканий, в облегченном доступе к различного рода финансовым ресурсам (например, использование рискованного финансирования для новых технологических компаний, участвующих в инновационном кластере), поиске необходимых специалистов или уникальных услуг и т.д.

Инновационный кластер также использует и другие возможности экономического кластерного образования, напрямую не связанные с инновационными технологиями и производством. При этом инновационный кластер, безусловно, обладает той же ключевой особенностью, что и любой экономический кластер, — наличием взаимосвязей, а не просто выступает как совокупность входящих в него предприятий и организаций. Взаимосвязи, устанавливаемые между участниками кластера, позволяют говорить о некоей системе, имеющей как внутреннюю структуру, так и выступающую во внешних отношениях (общественном производственном процессе) в качестве некоего целого. Кластер в качестве системы объединенных в него хозяйствующих субъектов представляет собой самостоятельную единицу, обладающую определенными свойствами, которые присущи всей системе как единому целому.

В том случае, когда все элементы и подсистемы, составляющие кластеры, работают в одном направлении, возрастает концентрация конкурентных преимуществ и можно говорить о синергетическом эффекте кластера как самостоятельного образования, когда экономический результат кластера превышает возможную совокупную сумму результатов его участников до вхождения в кластер. Именно этот эффект ценен для развития отечественной экономики, особенно в сложных социально-политических условиях.

Безусловно, в достижении задач экономического развития Российская Федерация должна использовать потенциал кластерного синергетического эффекта и стимулировать данную форму экономической кооперации не только в целях развития регионов или отдельных отраслей промышленности, но прежде всего в такой актуальнейшей сфере экономики, как инновационная деятельность, развитие и внедрение инновационных технологий во все области общественных отношений.

Опыт кластеризации в Российской Федерации

О необходимости проведения политики кластеризации в российской экономике много говорилось и писалось в научной экономической литературе в первом десятилетии XXI в. Так, например, основной задачей виделась организация согласованных действий федеральных и региональных органов исполнительной власти с целью вывести

⁵ См.: Монастырский Е.А. Инновационный кластер // Инновации. 2006. № 2. С. 40.

⁶ См.: Костин С.В. Инновационный кластер как институт развития инновационной экономики России // Экономические стратегии. 2022. № 3. С. 64—69.

⁷ См.: Егоров Н.Е. Инновационные кластеры в развитии экономики региона // Инновации и инвестиции. 2010. № 16. С. 47.

кластерные инструменты развития на системный уровень, а принятие Концепции кластерной политики в Российской Федерации представлялось основой создания новой промышленной среды⁸.

В результате в 2012 г. Минэкономразвития России, выполняя поручения Президента РФ и Правительства РФ, приступило к реализации программы поддержки инновационных территориальных кластеров (далее — ИТК)⁹, принятой в целях поддержки и развития экономики субъектов Российской Федерации.

Был проведен конкурсный отбор среди комплексов региональных предприятий, желающих выступить в качестве инновационного территориального кластера в целях получения государственной поддержки. Первоначально получить соответствующий статус удалось 25 ИТК, которые вошли в Перечень, утвержденный поручением Правительства РФ от 28 августа 2012 г. ДМ-П8-5060¹⁰. В этом Перечне в отношении каждого кластера помимо его наименования были указаны субъект Российской Федерации, на территории которого создан ИТК (сгруппированы по федеральным округам), его основная специализация, а также организация — координатор кластера, в качестве которых выступили как крупные отраслевые предприятия и организации, так и администрации соответствующих населенных пунктов. В последующие годы также проводились конкурсные отборы пилотных ИТК.

В зависимости от решаемых задач ИТК были разделены на три условные категории: кластеры, образованные на базе «якорных» высокотехнологичных предприятий; кластеры, образованные на базе ведущих научных и образовательных центров; кластеры, образованные на базе малого и среднего инновационного бизнеса, призванные развивать предпринимательство в сфере инноваций. Каждой из перечисленных категорий соответствовали свои основные задачи, для решения которых они были образованы. В зависимости от решаемых задач определялись и меры государственной поддержки, среди которых наиболее ценным представляется готовность государства способствовать организации технологических цепочек, высокотехнологичного производства на базе имеющейся исследовательской инфраструктуры, общих сервисов, включающих инновационную инфраструктуру.

Одним из важнейших инструментов государственной поддержки развития кластеров стало предоставление целевых субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на территории которых находились ИТК, на цели реализации мероприятий, предусмотренных программами развития инновационных территориальных кластеров. За пятилетний период с 2013 по 2017 г. суммарный объем предоставленных на эти цели субсидий составил более 9 млрд руб.¹¹

Вместо организаций-координаторов кластеров в отношении ИТК были образованы центры кластерного развития, которые представляют собой специально созданную с целью реализации кластерной политики в субъекте Российской Федерации организацию, входящую в инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства, одним из учредителей которых является субъект Российской Федерации. Требования к центрам кластерного развития устанавливает Минэкономразвития России, в то время как обязанность по обеспечению создания и (или) развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, к которой относятся и центры кластерного развития, возложена на субъекты Российской Федерации.

Кластерные проекты реализуются на территориях с высоким уровнем инновационной активности — в особых экономических зонах, в закрытых территориальных образованиях, на территориях опережающего развития и в таких основных отраслях экономики, как судостроение, биотехнология, медицинская промышленность и фармацевтика, информационно-коммуникационные технологии, электроника, нефтехимия, а также создание ядерных и радиационных технологий, аэрокосмических аппаратов¹². Минэкономразвития России, оценивая развитие инновационных территориальных кластеров, констатирует, что результатом стал опережающий рост выпуска промышленной продукции и интеллектуальных услуг, высокие темпы создания и модернизации рабочих мест, масштабов проведения исследований и разработок¹³.

Существенным шагом в процессе кластерного развития в стране стало создание на основании Указа Президента РФ от 26 ноября 2018 г. № 672¹⁴ Московского инновационного кластера (далее — МИК),

⁸ См.: Фильченков В.А., Погребова Е.С. Кластерная политика — основа инновационного развития экономики региона // Сервис plus. 2011. № 4. С. 96.

⁹ См.: URL: https://cluster.hse.ru/innovative_clusters

¹⁰ См.: URL: https://www.iclaster.ru/upload/iblock/80a/1_poruchenie_pravitelstva_rossiyskoy_federatsii_ot_28_avgusta_2012_g_dm_p8_5060.pdf

¹¹ См.: Национальный доклад «Высокотехнологичный бизнес в регионах России». М., 2019. Вып. 2. URL: <https://www.ranepa.ru/images/News/2019-03/24-03-2019-nacdoklad.pdf>

¹² См.: URL: <https://delprof.ru/press-center/open-analytics/innovatsionnye-klastery-rossii/>

¹³ См.: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314301/0d9dc0ad732dcac2a10c00dbcc5f1c0a79e6c01f/

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. VI), ст. 7582.

который представляет собой платформу для развития инновационного потенциала города Москвы, разработки и внедрения инновационных технологий, обеспечения научно-технической и производственной кооперации и координации взаимодействия крупных корпораций с промышленными предприятиями, субъектами малого и среднего бизнеса, образовательными и научными организациями, институтами развития. Основу правового регулирования его деятельности составил Закон г. Москвы от 20 февраля 2019 г. № 5 «Об инновационном кластере на территории города Москвы»¹⁵.

Участие в инновационном кластере дает возможность доступа ко всем возможностям, инструментам и сервисам кластера, что решает многие задачи, возникающие у хозяйствующих субъектов, включая специальный доступ к мерам поддержки. Например, посредством Фонда Московского инновационного кластера осуществляется программа по компенсации высокотехнологичным предприятиям региона затрат на покупку оборудования до 30 млн руб.¹⁶

При поддержке Минэкономразвития России, осуществляемой в рамках программы поддержки малого и среднего предпринимательства, была реализована практика предоставления субсидий регионам для создания и функционирования центров кластерного развития, которые представляют собой специализированные организации, одним из учредителей которых является субъект Российской Федерации, и создаются с целью реализации кластерной политики в регионе. В результате было создано достаточно большое количество (более 50) региональных кластеров различной отраслевой специализации.

Помимо программной поддержки кластеров, осуществляемой Минэкономразвития России, Минпромторг России развивает еще одну форму кластеризации — промышленные кластеры. И в этой сфере, в отличие от ИТК, правовое регулирование отношений с участием промышленных кластеров стало развиваться на высшем законодательном уровне. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»¹⁷ вводит понятие промышленного кластера, под которым подразумевается совокупность субъектов деятельности в сфере промышленности, связанных отношениями в указанной сфере вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещенных на территории одного субъекта

Российской Федерации или на территориях нескольких субъектов Российской Федерации.

Промышленные кластеры являются формой территориального развития промышленности наряду с индустриальными (промышленными) парками и промышленными технопарками. При этом выше-названным Федеральным законом установлено, что применение в отношении промышленных кластеров мер стимулирования деятельности в сфере промышленности возможно только при условии создания специализированной организации (для которой также предусмотрен ряд требований), осуществляющей методическое, организационное, экспертно-аналитическое и информационное сопровождение развития промышленного кластера, с которой заключают соглашения все участники кластера.

Требования к промышленным кластерам были утверждены постановлением Правительства РФ от 31 июля 2015 г. № 779 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров»¹⁸. Соответствующие требованиям промышленные кластеры регистрируются и включаются в реестр, который ведет Минпромторг России¹⁹. Летом 2022 г. было анонсировано, что Правительство РФ разрабатывает новые льготные параметры работы промышленных кластеров для стимулирования инвестиций в наукоемкие производства²⁰.

Всего в России создано порядка 120 экономических кластеров разного типа: включенных в перечень пилотных инновационных территориальных кластеров; поддерживаемых центром кластерного развития в рамках программы Минэкономразвития России по поддержке малого и среднего предпринимательства; включенных в перечень промышленных кластеров Минпромторга России. Однако подавляющее большинство из них находятся на начальном уровне развития и уровень их эффективности оценивается как низкий²¹.

Таким образом, в настоящее время существует определенный опыт и некоторая правовая база для организации различного рода кластеров, посредством которых осуществляется стимулирование экономической деятельности хозяйствующих субъектов. В то же время отсутствие видимого

¹⁵ См.: Ведомости МГД. 2019. № 3, ст. 5.

¹⁶ См.: URL: https://rg.ru/2022/08/05/reg-cfo/natalia-sergunina-moskovskie-tehnologicheskie-kompanii-vnov-mogut-kompensirovat-chast-rashodov-na-pokupku-oborudovaniia.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D

¹⁷ См.: СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I), ст. 41.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2015. № 32, ст. 4768.

¹⁹ См.: приказ Минпромторга России от 09.02.2016 г. № 304 (ред. от 29.01.2019 г.) «Об утверждении Порядка ведения реестра промышленных кластеров и специализированных организаций, соответствующих требованиям к промышленному кластеру и специализированной организации, в том числе обеспечения своевременного внесения изменений в содержащиеся в указанном реестре сведения». URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minpromtorga-rossii-ot-09022016-n-304/>

²⁰ См.: URL: <https://ria.ru/20220629/rezhim-1799051019.html>

²¹ См.: URL: <http://pu.mtas.ru/contacts.php>

развития законодательства в этой области в последние пять-семь лет свидетельствует о том, что государство, возможно, недооценивает данную форму интенсификации национальной экономики.

Совершенствование административно-правового регулирования функционирования инновационных кластеров

В целом государство поддерживает идею развития кластеризации и ранее обозначенную кластерную политику. В Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»²² в рамках национальной цели «Цифровая трансформация» отмечено, что необходимо достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 г. Эти позиции тесно связаны с процессом формирования и развития инновационных кластеров, но для достижения действительного экономического роста инновационного типа необходимо определиться с регулирующей ролью государства и выбором модели управления в данной сфере²³.

В то же время в научной литературе даже в период, когда процесс кластерного развития в Российской Федерации обсуждался наиболее активно, подчеркивалось отсутствие как научно-правовой проработки сущности и признаков кластеров, так и единообразия в их нормативном сопровождении²⁴. Создаются экономические кластеры, обладающие разными правовыми статусами, с разными по содержанию и уровню правовым регулированием, и даже кластеры, которым специализированные статусы не были присвоены²⁵.

Анализ имеющегося законодательства в отношении формирования и функционирования именно инновационных кластеров свидетельствует об отсутствии законодательного регулирования на федеральном уровне, имеются ведомственные акты Минэкономразвития России и законодательство субъектов Российской Федерации. Региональное регулирование в отношении кластерной формы экономики отвечает задаче создания кластеров

как одной из технологий управления региональным развитием²⁶. Однако есть несколько факторов, обуславливающих потребность общегосударственного административно-правового регулирования процессов создания и осуществления ими своей деятельности.

Первым фактором, по мнению автора, является необходимость легитимного закрепления статуса инновационного кластера как самостоятельного субъекта экономических отношений с пониманием минимального круга прав и обязанностей и с установлением самых общих требований к его созданию и функционированию.

Экономисты выделяют три основные составляющие современного кластера в России: содержательную, выражающуюся в четком соответствии закрепленным в законодательстве критериям идентификации кластера; стратегическую, в соответствии с которой наличие программы или стратегии развития кластера является обязательным, поскольку формирует общее видение перспектив совместного движения; организационную — непременным атрибутом всех кластеров и программ их поддержки является специализированная организация, координирующая отношения, представляющая интересы во вне, осуществляющая функции оперативного управления, методическое, организационное, экспертно-аналитическое и информационное сопровождение²⁷. И если стратегическая составляющая, безусловно имеющая основное значение для эффективности функционирования инновационного кластера, действительно зависит от направленности (сферы) его деятельности, региональных задач и иных субъективных факторов, то критерии оценки неизбежно связанной с ней организационной составляющей должны быть определены в законодательстве.

Представляет интерес обязательность наличия у каждого кластера специализированной координирующей организации. В принципе он положительно решен в законодательстве (это специализированные организации промышленных кластеров, центры кластерного развития ИТК). Однако это не является препятствием подвергнуть необходимость такой организации некоторым сомнениям. С одной стороны, они выполняют, в сущности, посреднические функции, и эта деятельность должна оплачиваться, очевидно, из доходов кластерных

²² См.: СЗ РФ. 2020. № 30, ст. 4884.

²³ См.: Харламов А. В., Сибгатуллин А. Э. Формирование и развитие инновационных кластеров как условие перехода к экономическому росту интенсивного типа // Экономика и управление. 2020. № 9. С. 1005–1007.

²⁴ См.: Бабкин А. В., Новиков А. О. Кластер как субъект экономики: сущность, современное состояние, развитие // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского гос. политех. ун-та. Экономические науки. 2016. № 1. С. 9.

²⁵ См.: URL: <https://cluster.hse.ru/news/313983797.html>

²⁶ См.: Бурматова О. П., Куриляк Е. Ю. Кластерный подход как одна из современных технологий управления региональным развитием // Вестник Кемеровского гос. ун-та. Сер.: Политические, социологические и экономические науки. 2017. № 4. С. 29–34.

²⁷ См.: Марков Л. С., Курмашев В. Б., Низковский А. Ю. Федеральная и региональная кластерная политика России // Мир экономики и управления. 2017. № 4. С. 111, 112.

организаций. Специализированные организации могут влиять (как позитивно, так и негативно) на траекторию развития кластера. Необходимость принятия всех решений с учетом участия специализированной организации создает дополнительную инертность процесса, но, например, в общении с органами государственной власти и местного самоуправления интересы кластера могут быть более защищенными и т.д. С другой стороны, а может ли кластер сам выступать в качестве единого самостоятельного субъекта общественных отношений, естественно, сохраняя при этом экономическую и юридическую независимость и самостоятельность входящих в него предприятий и организаций? И кто тогда от имени кластера будет осуществлять его юридическое представительство?

Инновационный кластер может выступать как единый сегмент только в экономических отношениях, в правовых же отношениях признать кластер в качестве самостоятельного субъекта нет оснований. Именно поэтому наличие специализированной организации, которая от имени кластера вступает в различного рода правоотношения, необходимо признать обязательным. Более того, существует мнение, что для развития инновационных кластеров в Российской Федерации необходимо создание координационных центров кластерного развития²⁸. В отношении именно инновационных кластеров, как обладающих своей особой спецификой, это представляется весьма актуальным.

Вторым фактором, обуславливающим потребность общегосударственного административно-правового регулирования развития инновационных кластеров, является получение единообразных мер поддержки. С одной стороны, кластеры — это прежде всего региональная история, и каждый регион должен решать сам о совокупности мер поддержки тому или иному кластеру, ведь их в регионе может быть несколько. С другой стороны, финансовые средства в бюджеты субъектов Российской Федерации на эти цели поступают также из федерального бюджета, и государство в целом одинаково заинтересовано в развитии и территорий, и сфер экономики. Субсидирование кластерных проектов за счет средств федерального бюджета, а также оказание иных мер государственной поддержки также обуславливает необходимость определения на федеральном уровне единых критериев и требований к инновационным кластерам.

Е.А. Андреева, говоря о методах управления российской экономикой, справедливо утверждает,

²⁸ См.: Соломатина Н.А., Славнецкова Л.В. Координационный центр кластерного развития как основа функционирования инновационной системы в условиях интеграции // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17. Вып. 1. С. 61–63.

что задачей такого управления является достижение установленных в документах стратегического планирования определенных экономических показателей. При этом наибольшего эффекта можно достичь, используя не только административно-правовой, но и финансово-правовой инструментарий. Базируясь на теории административного и финансового права, бюджетные методы управления определяются как средства выполнения данной задачи. В качестве таковых предлагаются основные методы финансовой деятельности государства — бюджетное финансирование, субсидирование, кредитование. Выбор того или иного метода финансового воздействия определяет их преимущества и недостатки²⁹.

Безусловно, государственная финансовая поддержка является важным стимулом образования и функционирования кластеров. Интересен опыт применения финансовых мер поддержки в отношении промышленных кластеров. Так, постановлением Правительства РФ от 28 января 2016 г. № 41 были утверждены Правила предоставления из федерального бюджета субсидий участникам промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения³⁰. Субсидии предоставляются для возмещения части затрат инициаторов совместного проекта участников кластера, при этом возмещению подлежат только статьи затрат на процессные и технологические мероприятия. Иными словами, субсидируются кластерные проекты, в которых заинтересовано государство, а не деятельность предприятий — участников кластеров как таковая. В качестве другого примера можно привести программы субсидирования НИОКР для стимулирования разработки новых видов оборудования, которые реализует Минпромторг России в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 12 декабря 2019 г. № 1649³¹ и от 13 декабря 2021 г. № 2281³².

Конечно, получение кластерами мер государственной поддержки посредством субсидирования не может и не должно являться главным и единственным аргументом их создания. У государства иная цель — развитие экономических отношений, отраслей, территориальных зон и в целом поддержание национальной экономики на мировом конкурентоспособном уровне. Поэтому вложение

²⁹ См.: Андреева Е.М. Бюджетные методы управления экономикой в законодательстве Российской Федерации // Ленинградский юрид. журнал. 2019. № 1. С. 102.

³⁰ См.: СЗ РФ. 2016. № 6, ст. 837.

³¹ См.: СЗ РФ. 2019. № 51 (ч. II), ст. 7619.

³² См.: СЗ РФ. 2021. № 51, ст. 8866.

денег³³ без последующего соразмерно экономического эффекта невыгодно для государства.

Государство оказывает меры поддержки инновационным кластерам, преследуя свои цели и интересы — развитие высоких технологий, ресурсных производств, освоение и выпуск новых высокотехнологичных видов продуктов и продукции и т.д. Положительно показал себя опыт применения таких административно-правовых мер стимулирования деятельности инновационных территориальных кластеров, как обеспечение поддержки реализации мероприятий программ развития ИТК в рамках федеральных целевых программ и государственных программ Российской Федерации, привлечение государственных институтов развития к реализации программ развития ИТК, организация доступа к специальным знаниям, способствование выходу на высококонкурентные международные рынки.

По мнению автора, необходимо в большей степени отдавать предпочтение мерам государственной поддержки административно-правового характера, а также финансовым мерам, не связанным с прямым финансированием или субсидированием. Большой потенциал имеет распространение на субъектов, составляющих инновационные кластеры, части налоговых льгот, применяемых для отдельных институтов развития, ИТ-компаний, льготное кредитование, лизинг высокотехнологичного оборудования и т.д.

К мерам государственной поддержки административного (управленческого) характера следует отнести правовые решения органов государственной власти и управления, нацеленные на обеспечение разноплановой помощи проектам, осуществляемым инновационными кластерами, прежде всего организационную с вовлечением в кластеры новых участников, с установлением хозяйственных связей, организацией рынка сбыта получаемых продуктов и продукции, внедрения высокотехнологичных решений во все сферы жизни. Так, например, Правительством Москвы заявлено, что оно готово способствовать внедрению высокотехнологичных решений, полученных в результате функционирования Московского инновационного кластера, во все сферы жизни столицы³⁴.

Третьим фактором необходимости именно общегосударственного, а не регионального правового регулирования видится тенденция к экстерриториальности инновационных кластеров. Несмотря на

тот факт, что кластеры в соответствии с их сущностью образуются компактно на определенной территории, именно для инновационных кластеров это обстоятельство перестает иметь определяющее значение, поскольку технологии и информация не имеют границ. Кроме того, известны примеры, экстерриториальных кластерных проектов³⁵.

Основой административно-правового обеспечения на федеральном уровне процессов формирования и развития инновационных кластеров, а также последующего стимулирования их деятельности может послужить имеющийся опыт правового регулирования создания и функционирования инновационных территориальных кластеров, промышленных кластеров. Еще один путь, который видят и предлагают ученые, — преобразование уже сложившихся промышленных кластеров в инновационные с привлечением к сотрудничеству в них тысяч частных небольших и средних предприятий³⁶.

Задачу совершенствования комплексного правового регулирования отношений по созданию инновационных кластеров и определению видов возможных мер государственной поддержки и стимулирования их деятельности возможно решить посредством принятия постановления Правительства РФ, поскольку сформированная законодательная база вполне соответствует характеру решаемой проблемы и не требует существенной переработки.

Выводы

Создание и устойчивое функционирование инновационных кластеров представляется перспективной формой развития российской экономики, позволяющей получить высокий экономический результат за счет синергетического эффекта. Государство может применять различные административные рычаги воздействия, имеющие целью ориентирование кластерной деятельности на свои интересы, посредством использования государственных мер поддержки и стимулирования.

Административно-правовое регулирование общественных отношений по созданию, функционированию и развитию инновационных кластеров в настоящее время по большей части не сформировано. Необходимость легитимного определения экономического и юридического статуса инновационного кластера, обеспечение равного доступа

³³ См.: Затраты на государственную поддержку промышленных кластеров в Российской Федерации в 2021–2023 гг. предварительно оцениваются в 1,6 млрд руб. URL: <http://www.finmarket.ru/news/5362394>

³⁴ См.: URL: <https://www.mos.ru/city/projects/cluster/>

³⁵ См.: URL: https://tass.ru/ekonomika/15469735?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D

³⁶ См.: Лукашин Ю. П., Рахлина Л. И. Инновационные кластеры за рубежом и в России // Вестник МИРБИС. 2019. № 2. С. 151.

к мерам государственной поддержки, а также тенденции к экстерриториальному развитию инновационных кластеров обуславливают потребность в общефедеральном регулировании.

При создании системы государственных мер поддержки и стимулирования развития инновационных кластеров необходимо отдавать предпочтение мерам административного характера, обеспечивающим как поддержку со стороны органов власти и управления различных уровней, так и организацию внедрения получаемых в инновационном кластере высокотехнологичных решений во все сферы жизни.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреева Е.М. Бюджетные методы управления экономикой в законодательстве Российской Федерации // Ленинградский юрид. журнал. 2019. № 1. С. 102.
2. Бабкин А.В., Новиков А.О. Кластер как субъект экономики: сущность, современное состояние, развитие // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского гос. политех. ун-та. Экономические науки. 2016. № 1. С. 9.
3. Боуш Г.Д., Мадгазин Д.И. Экономические кластеры — эффективный инструмент повышения конкурентоспособности региона // Вестник Омского ун-та. Сер. «Экономика». 2007. № 4. С. 64–69.
4. Бурматова О.П., Куриляк Е.Ю. Кластерный подход как одна из современных технологий управления региональным развитием // Вестник Кемеровского гос. ун-та. Сер.: Политические, социологические и экономические науки. 2017. № 4. С. 29–34.
5. Гарнов А.П., Гарнова В.Ю. Кластеризация экономики: способы повышения эффективности государственной промышленной политики // Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2016. № 6. С. 110–117.
6. Егоров Н.Е. Инновационные кластеры в развитии экономики региона // Инновации и инвестиции. 2010. № 16. С. 47.
7. Карпова Е.Г. Сущность и структура экономического кластера // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского гос. политех. ун-та. 2011. № 2. С. 62–67.
8. Костин С.В. Инновационный кластер как институт развития инновационной экономики России // Экономические стратегии. 2022. № 3. С. 64–69.
9. Лукашин Ю.П., Рахлина Л.И. Инновационные кластеры за рубежом и в России // Вестник МИРБИС. 2019. № 2. С. 151.
10. Марков Л.С., Курмашев В.Б., Низковский А.Ю. Федеральная и региональная кластерная политика России // Мир экономики и управления. 2017. № 4. С. 111, 112.
11. Монастырский Е.А. Инновационный кластер // Инновации. 2006. № 2. С. 40.
12. Сморгчкова Л.Н. Административно-правовые средства воздействия на экономические отношения: современное содержание правовой категории // Публич-

ная власть: система, компетенции. Воронеж, 2021. С. 125–138.

13. Соломатина Н.А., Славнецкова Л.В. Координационный центр кластерного развития как основа функционирования инновационной системы в условиях интеграции // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17. Вып. 1. С. 61–63.
14. Фильченков В.А., Погребова Е.С. Кластерная политика — основа инновационного развития экономики региона // Сервис plus. 2011. № 4. С. 96.
15. Харламов А.В., Сибгатуллин А.Э. Формирование и развитие инновационных кластеров как условие перехода к экономическому росту интенсивного типа // Экономика и управление. 2020. № 9. С. 1005–1007.

REFERENCES

1. Andreeva E.M. Budgetary methods of economic management in the legislation of the Russian Federation // Leningrad legal journal. 2019. No. 1. P. 102 (in Russ.).
2. Babkin A.V., Novikov A.O. Cluster as an economic entity: essence, current state, development // Scientific and Technical Herald of St. Petersburg State Polytechnic University. Economic sciences. 2016. No. 1. P. 9 (in Russ.).
3. Boush G.D., Madgazin D.I. Economic clusters are an effective tool for improving the competitiveness of the region // Herald of the Omsk University. Ser. "Economics". 2007. No. 4. P. 64–69 (in Russ.).
4. Burmatova O.P., Kurylyak E. Yu. Cluster approach as one of the modern technologies of regional development management // Herald of the Kemerovo State University. Ser.: Political, sociological and economic sciences. 2017. No. 4. P. 29–34 (in Russ.).
5. Garnov A.P., Garnova V. Yu. Clustering of the economy: ways to increase the effectiveness of state industrial policy // Herald of Plekhanov Russian University of Economics. 2016. No. 6. P. 110–117 (in Russ.).
6. Egorov N.E. Innovative clusters in the development of the region's economy // Innovations and investments. 2010. No. 16. P. 47 (in Russ.).
7. Karpova E.G. The essence and structure of the economic cluster // Scientific and Technical Herald of the St. Petersburg State Polytechnic University. 2011. No. 2. P. 62–67 (in Russ.).
8. Kostin S.V. Innovation cluster as an institute for the development of the innovative economy of Russia // Economic strategies. 2022. No. 3. P. 64–69 (in Russ.).
9. Lukashin Yu. P., Rakhlina L.I. Innovative clusters abroad and in Russia // Herald of MIRBIS. 2019. No. 2. P. 151 (in Russ.).
10. Markov L.S., Kurmashev V.B., Nizkovsky A. Yu. Federal and regional cluster policy of Russia // The world of economics and management. 2017. No. 4. P. 111, 112 (in Russ.).
11. Monastyrsky E.A. Innovation cluster // Innovations. 2006. No. 2. P. 40 (in Russ.).
12. Smorchkova L.N. Administrative and legal means of influencing economic relations: the modern content of the legal

- category // Public power: system, competencies. Voronezh, 2021. P. 125–138 (in Russ.).
13. *Solomatina N.A., Slavnetskova L.V.* The coordination center of cluster development as the basis for the functioning of the innovation system in the conditions of integration // *Izvestia of Saratov Un-t. New series. Ser.: Economics. Management. Law.* 2017. Vol. 17. Issue 1. P. 61–63 (in Russ.).
14. *Filchenkov V.A., Pogrebova E.S.* Cluster policy – the basis of innovative development of the region's economy // *Service plus.* 2011. No. 4. P. 96 (in Russ.).
15. *Kharlamov A.V., Sibgatullin A.E.* Formation and development of innovation clusters as a condition for transition to intensive economic growth // *Economics and management.* 2020. No. 9. P. 1005–1007 (in Russ.).

Сведения об авторе

СМОРЧКОВА Лариса Николаевна — доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

SMORCHKOVA Larisa N. — Doctor of Law, Associate Professor, Leading Researcher, Sector of Administrative Law and Administrative Process, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia