



Нормативное регулирование в кластерной политике: текущая ситуация и перспективы совершенствования

Евгений Куценко

Зав. отделом кластерной политики, руководитель Российской кластерной обсерватории

Институт статистических исследований и экономики знаний

Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики



Кластеры: между эволюцией и конструированием

Эволюция

1. Критическая масса (абсолютная и относительная) компаний в связанных отраслях
2. Географическая близость
3. Разнородный состав участников (МСП и крупный бизнес, вузы, НИИ, инновационная инфраструктура, ассоциации и пр.)
4. Клубок формальных и неформальных взаимодействий (метрика: ассоциации, союзы и пр.)



Кластеры – существующие, но чаще бывшие отраслевые точки роста

Косвенное нормативное регулирование: например, территориальное планирование

Конструирование

1. Участники: создание органов управления для решения координационных провалов и генерации совместных проектов в кластере
2. Государство:
 - компенсация транзакционных издержек (со-финансирование органов управления)
 - со-финансирование совместных проектов (уменьшение рисков, продвижение передовой технологической повестки)



Попытка участников кластера и государства помочь растущим кластерам или оживить потерявших динамику

Появление прямого нормативного регулирования **в рамках** кластерной политики (не выполняется принцип всеобщности)



Результаты кластерной политики во многом определяются выбранной нормативной рамкой

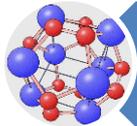
Сложность кластера как объекта регулирования определяет сосуществования сразу нескольких параллельных сфер возможного нормативного регулирования



Параметры развития отрасли (введение отраслевого фокуса: промышленность, ИТ, биотехнологии и пр.)



Параметры развития региона (регионы-лидеры, регионы-аутсайдеры, сельские территории, моногорода и пр.)



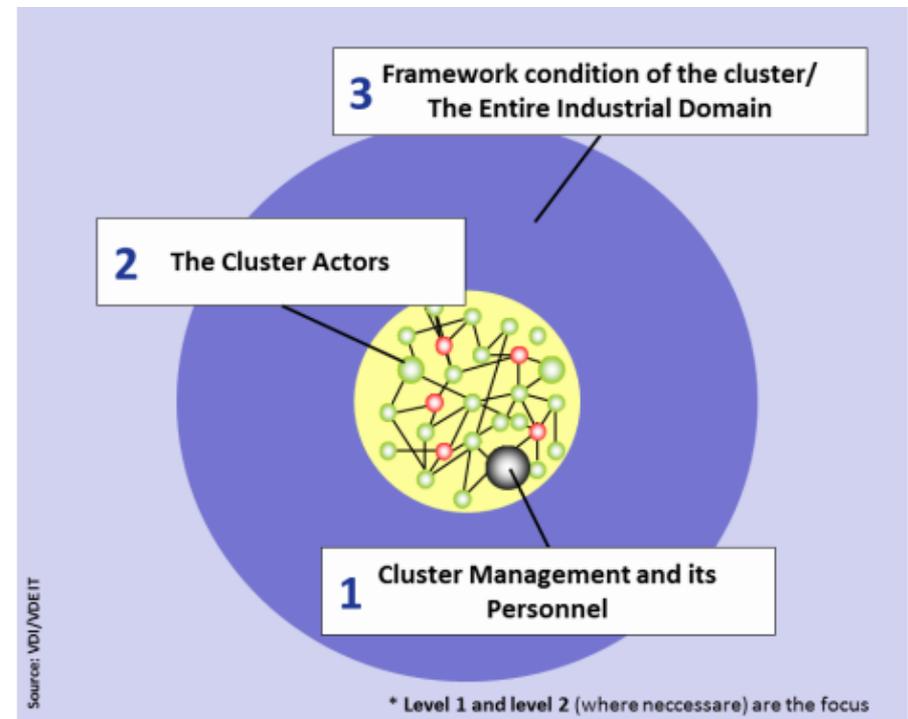
Параметры развития компаний – участников кластера (требования по количеству и составу участников)



Параметры управления в кластерах (требования к органам управления, например, стандарт управления ESCA)



Параметры проектов участников кластера (количество и состав участников, доля частного /регионального софинансирования, содержание проекта)





Кластерная политика в России: два вектора поддержки





Нормативные правовые акты, регламентирующие господдержку кластеров в России

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
Российской Федерации
Минэкономразвития России



- **Стратегия инновационного развития Российской Федерации** (распоряжение Правительства Российской Федерации от 8.12.2011 № 2227-р)
- **Порядок формирования перечня пилотных ИТК, критерии конкурсного отбора программ их развития** (протокол заседания рабочей группы по развитию частно-государственного партнерства в инновационной сфере при Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 22.02.2012 № 6-АК)
- **Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров** (постановление Правительства Российской Федерации от 6.03.2013 N 188)
- **О промышленной политике в Российской Федерации** (Федеральный закон от 31.2.2014 № 488-ФЗ)
- **О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров** (постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2015 № 779)
- **Об организации работы в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации по подтверждению соответствия промышленного кластера и специализированной организации промышленного кластера требованиям <...> в целях применения к ним мер стимулирования деятельности в сфере промышленности** (приказ Минпромторга России от 26.01.2016 № 130)
- **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** (постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2016 № 41)



Федеральный закон – не панацея

Необходимо:

- Кластерам предоставляются налоговые, таможенные и иные преференции, регулируемые на уровне законов (например, ФЗ о Московском международном медицинском кластере)

Возможно:

- Разные федеральные органы исполнительной власти реализуют свои программы поддержки. Легитимация кластерного подхода для других органов власти (федеральных и региональных), снятие возможных противоречий

Бесполезно:

- Низкая квалификация управленческих команд в регионе. Наличие ФЗ не подменяет необходимость знания всей палитры федеральных инструментов, их преимуществ и ограничений, формирования собственной стратегии развития и активной позиции со стороны регионального бизнеса, университетов, инфраструктурных организаций



Отличия программ поддержки кластеров МЭР и МПТ (1): экспертные оценки VS максимальная детализация требований

Инновационные кластеры

Строго не регламентированы. Предполагается наличие производственных предприятий, высших учебных заведений и научно-исследовательских институтов или иных организаций сектора исследований и разработок

- Наличие объединяющей участников кластера научно-производственной цепочки в ключевых видах деятельности кластера
- Координация деятельности и кооперация участников кластера
- Наличие синергетического эффекта, выраженного в повышении экономической эффективности деятельности каждого участника кластера

Промышленные кластеры

- Только сфера промышленности
- Не менее 10 промышленных организаций
- Не менее 1 субъекта деятельности в сфере промышленности, осуществляющего конечное промышленное производство с использованием промышленной продукции всех участников промышленного кластера
- Не менее 1 учреждения высшего Профессионального образования и (или) одного учреждения среднего профессионального образования
- Не менее 2 объектов технологической инфраструктуры (индустриальный (промышленный) парк) и «технопарк»

- Не менее 20% промышленной продукции, произведенной участниками кластера, используется другими его участниками
- Производительность труда в кластере должна быть выше средней производительности труда в обрабатывающей промышленности в регионе
- Не менее 50% рабочих мест в промышленном кластере являются высокопроизводительными

**Сфера
деятельности,
количество и
состав
участников**

**Требования к
функциям и
эффективности
кластера**



Отличия программ поддержки кластеров МЭР и МПТ (2): единовременный конкурсный отбор лучших из заявившихся VS постепенное заполнение реестра в порядке поступления документов, соответствующих установленным требованиям

Инновационные кластеры

Промышленные кластеры

Учредители органов управления

- Субъект Российской Федерации
- Муниципальное образование, на территории которого располагается территориальный кластер
- Организация, учредителями которой являются исключительно субъект Российской Федерации и (или) муниципальное образование, на территории которого располагается территориальный кластер

Минимум 50% участников промышленного кластера формируют органы управления специализированной организации

Порядок отбора кластеров в целях поддержки

- В перечень пилотных ИТК включены кластеры, получившие лучшие экспертные оценки по показателям (всего 46 показателей, в том числе 22 количественных и 24 качественных), характеризующим текущий уровень, перспективы развития, проработанность мер
- Перечень сформирован единовременно

- В реестр промышленных кластеров включаются кластеры, соответствующие установленным (минимальным) требованиям Минпромторга России
- Реестр наполняется бессрочно, по мере поступления и рассмотрения документов от заявителей



Отличия программ поддержки кластеров МЭР и МПТ (3): комплексные региональные программы развития VS совместные проекты промышленных предприятий

Инновационные кластеры

Промышленные кластеры

Объект поддержки

Утвержденная правовым актом субъекта Российской Федерации программа развития территориального кластера, предполагающей мероприятия по ключевым направлениям стимулирования инноваций в рамках территориального кластера

Совместные проекты участников промышленных кластеров по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения, удовлетворяющие следующим критериям:

- рост ВПРМ на 15% на 5-й год с начала реализации
- достижение одного из КПЭ (снижение затрат на закупку комплектующих у организаций, не являющихся участниками совместного проекта; рост затрат всех участников совместного проекта на закупку комплектующих, произведенных инициатором(ами) совместного проекта; увеличение объема добавленной стоимости и выручки от продаж промышленной продукции организациям, не являющимся участниками промышленного кластера)
- не менее 1 участника, осуществляющего затраты на реализацию проекта, и не менее 1 участника – производителя конечной продукции, который берет обязательство по использованию продукции, произведенной в кластере
- не менее 50% внебюджетного финансирования со стороны инициатора

Получатель субсидии

Субъект Российской Федерации

Участник совместного проекта



Сравнение подходов: разные ведомственные традиции со своими преимуществами и ограничениями

Параметры	<u>Пилотные инновационные кластеры</u>	<u>Промышленные кластеры</u>
1. Генезис инструмента	<ul style="list-style-type: none">• Заимствование элементов дизайна программы поддержки малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России	<ul style="list-style-type: none">• Заимствование элементов дизайна программы поддержки промышленных парков и технопарков, реализуемой Минпромторгом России
2. Сильные стороны	<ul style="list-style-type: none">• Конкурсная процедура позволят отобрать лучших на определенный момент времени• Комплексные программы развития кластеров являются потенциальными точками сборки разных мер поддержки ФОИВ и ИП• Акцент на развитии органов управления и повышении квалификации команд кластеров	<ul style="list-style-type: none">• Поддержка совместных проектов (т.е. формирование специфического для кластерной политики инструмента поддержки)• Условия со-финансирования со стороны участников кластера• Протяженная во времени процедура формирования реестра + возможность неограниченной повторной подачи заявки позволяет повысить качество программ и проектов кластеров• Возможность поддержки проектов со сроком реализации до 5 лет• Автоматическое обновление реестра
3. Ограничения	<ul style="list-style-type: none">• Не уточнена специфика проектов в кластере (как доказать, что индивидуальные проекты участников не механически собраны в одну программу?)• Нет требований по частному софинансированию ни органов управления, ни мероприятий программы развития• Короткий горизонт планирования: каждый год новый конкурс мероприятий среди пилотных кластеров• Отсутствует формальный порядок обновления Перечня	<ul style="list-style-type: none">• Не предусматривается поддержка органов управления: формирование качественных совместных проектов и их последующая координация требует значительных усилий и времени – кто-то должен взять на себя эти затраты• Низкие требования по количеству участников кластера повышают риск поддержки слабых кластеров, вошедших в Реестр первыми• Детализация требований привела к резкому повышению сложности подготовки и проверки документов



Направления развития нормативного регулирования кластерной политики в России

1. Текущее совершенствование (изменения в ПП 779, ежегодные изменения ПП188)
2. Усиление нормативных трендов: «суперкластеры» Минэкономразвития России

Желаемое будущее:

1. Синхронизация подходов, прежде всего:
 - на уровне объектов (стандарт управления кластером)
 - на уровне мер поддержки («комплексные программы развития кластеров» МЭР + «совместные проекты» МПТ)
2. Потребность в надведомственном регулировании, например, посредством рамочного закона (ФЗ о промполитике проблему не решает в силу отраслевого характера)
3. Подключение отраслевых ФОИВ в единой нормативной логике: МСХ, Минэнерго, Минздрав и пр.
4. Введение содержательных требований (и соответствующей отраслевой экспертизы): поддержка программ / проектов кластеров, соответствующих глобальной технологической повестке (НТИ, ДНТПР)

Спасибо за внимание!

ekutsenko@hse.ru



Международная практика нормативного регулирования кластеров



Франция

- DATAR (Межведомственная делегация регионального планирования и региональной привлекательности):

«Полюс конкурентоспособности объединяет в пределах какой-либо территории предприятия любых размеров, исследовательские лаборатории и учебные заведения для развития синергетики и отношений сотрудничества. Могут привлекаться и другие партнеры, например, государственные органы, как национальные, так и местные, а также компании, предоставляющие предприятиям услуги»

- Закон о финансах (Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 (1) NOR: ECOX0400222L), раздел «Меры налогового регулирования», статья 24:

«Полюса конкурентоспособности образуются путем группировки на одной территории предприятий, высших учебных заведений, а также государственных или частных научно-исследовательских организаций, реализующих совместные проекты в области экономического развития и инноваций». Там же приведены критерии отнесения к полюсам конкурентоспособности и критерии совместных проектов.

Германия



- В документах федеральных министерств, ответственных за реализацию кластерной политики, а также на официальной платформе “Clusterplattform Deutschland” кластер определяется как

«Конгломерат компаний, исследовательских учреждений и других организаций, которые связаны общей сферой деятельности. Именно эти особенности, а также пространственная близость исследовательских учреждений и компаний являются важнейшим требованием для успешного использования имеющегося потенциала. Рождение идей сопровождается готовыми планами по их воплощению в жизнь. Это приводит не только к увеличению количества коопераций между отдельными частями кластера и скорости обмена информацией, но и к созданию конкуренции, положительно влияющей на экономическую среду» (Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Deutschlands Spitzencluster. Bonn, Berlin 2010, p. 4)

- При этом в рамках каждой программы существуют свои критерии, в том числе - по методике **European Cluster Excellence Initiative** (программа “go-cluster”), на основании соответствия которым принимается решение о поддержке кластеров.



Европейский стандарт управления в кластерах

Зрелость управляющей структуры кластера

Кадровое обеспечение управления кластером

Стабильность состава участников кластера

Степень сотрудничества в рамках кластера

Ясное разделение ролей

Интеграция в инновационную систему

Прямые контакты между менеджментом и участниками кластера

Участие в кластере

Географическая концентрация кластера

Признание кластера в СМИ

Истории успеха

Оценка удовлетворенности клиентов и участников кластера



Перспективы развития системы финансирования управляющей компании кластера

Доля частного финансирования



Рабочие группы

Коммуникации кластерной организации

Деятельность и услуги управления кластером

Эффективность управления кластером

Разработка стратегии кластера

Фокус кластерной стратегии



Адаптация и развитие европейского стандарта – Карта кластеров Российской кластерной обсерватории

Блоки информации

Уровень организационного развития

	О кластере	Участники и партнеры	Приоритеты и проекты
Начальный	<p>1. Название кластера*</p> <p>2. Год создания кластера</p> <p>3. Контактные данные координатора</p> <p>4. Документы, подтверждающие полномочия координатора</p> <p>5. Территория базирования кластера (район или районы)</p>	<p>18. Участники (минимум 10)</p>	<p>25. Цель объединения в кластер</p> <p>26. Ключевая и сопутствующая специализация</p> <p>27. Краткое описание основной продукции и услуг участников кластера</p>
Средний	<p>6. Органы управления кластера (приложить ключевые уставные документы)</p> <p>7. Набор услуг управляющей компании</p> <p>8. Календарь мероприятий кластера</p> <p>9. Сайт кластера</p> <p>10. Графический материал (карта), характеризующий расположение организаций-участников</p> <p>11. Логотип кластера</p>	<p>19. Участники (от 10 до 50)</p>	<p>28. Реализуемые и планируемые к реализации совместные проекты участников</p>
Высокий	<p>12. Наличие внебюджетного финансирования управляющей компании</p> <p>13. Рабочие группы по проблематике развития кластера</p> <p>14. Формализованная концепция, программа или стратегия развития кластера</p> <p>15. Соответствие стандарту качества управления в кластере по методике Cluster Excellence</p> <p>16. Англоязычная версия сайта кластера</p> <p>17. Англоязычные презентационные материалы кластера</p>	<p>20. Участники (минимум 50)</p> <p>21. Научно-исследовательские организации, вузы, организации инновационной инфраструктуры – участники кластера</p> <p>22. Российские партнеры кластера</p> <p>23. Зарубежные партнеры кластера</p> <p>24. Требования или регламенты, регулирующие процесс вступления или завершения участия в кластере, права и обязанности участников и т.д.</p>	<p>29. Реализованные совместные проекты (описание), в том числе в инновационной сфере</p>

*Показатели, выделенные жирным шрифтом и подчеркиванием являются обязательными для подтверждения соответствующего уровня организационного развития. Остальные показатели несут только информационную функцию.



Карта кластеров России сегодня



Карта кластеров России

Карта

Реестр

О проекте

Контакты

КЛАСТЕРЫ

ВЫХОД

СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ КЛАСТЕРОВ

УРОВЕНЬ ОРГАНИЗАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

ЧИСЛО УЧАСТНИКОВ

СТАТУС КЛАСТЕРА

Более **2400** участников
Более **1 млн** работников

Более **95** кластеров

Уровень организационного развития

75 Начальный 15 Средний 5 Высокий

Иновационный кластер информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области

Развитие информационных технологий, радиоэлектроники приборостроения, средств связи и инфотелекоммуникаций Санкт-Петербурга. (направление "Информационные технологии")

Нефтехимический территориальный кластер Республики Башкортостан

Консорциум "Научно-образовательно-производственный кластер "Ульяновск-Авиа"

Менеджер кластера

Татьяна Зинаид Гуророва

Посетительские контакты: г. Москва, Республика Башкортостан, ул. Пушкинская, 12

т. 8(812) 457-15-47

ф. 8(8472) 422473

www.innovat.ru

Менеджер кластера

Владислав Александр Алексеевич

Акционерное общество "Иновационный кластер информационных и биофармацевтических технологий Новосибирской области"

т. +7(8472) 419472

ф. +7(8472) 8133272

www.innovat.ru

www.innovat.ru



Преимущества Карты кластеров России

- Учет лучших зарубежных практик (в том числе ESCA, TACTICS, EU cluster collaboration platform)
- Акцент на верифицируемых данных, минимизация экспертной составляющей
- Расширение полезной информации: не только практики управления в кластерах, но и участники, продукты, проекты, предложения для крупных компаний и венчурных инвесторов
- Открытость и бесплатность
- Интеграция с официальными базами данных