



КонсультантПлюс
надежная правовая поддержка

"Методические рекомендации по реализации
кластерной политики в субъектах Российской
Федерации"
(утв. Минэкономразвития РФ 26.12.2008 N
20615-ак/д19)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 15.08.2016

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

26 декабря 2008 г. N 20615-ак/д19

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Введение

Развитие территориальных кластеров в России является одним из условий повышения конкурентоспособности отечественной экономики и интенсификации механизмов частно-государственного партнерства.

Территориальные кластеры (далее - кластеры) - объединение предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, связанных отношениями территориальной близости и функциональной зависимости в сфере производства и реализации товаров и услуг. При этом кластеры могут размещаться на территории как одного, так и нескольких субъектов Российской Федерации.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р, предусматривается создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий, формирование ряда инновационных высокотехнологичных кластеров в европейской и азиатской части России.

К настоящему времени использование кластерного подхода уже заняло одно из ключевых мест в стратегиях социально-экономического развития ряда субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Ряд проектов развития территориальных кластеров реализуется в инициативном порядке.

На федеральном уровне сформирован ряд механизмов, позволяющих обеспечить гибкое финансирование мероприятий по развитию кластеров.

Так, в соответствии с **Правилами** предоставления средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2005 г. N 249, на конкурсной основе осуществляется предоставление субсидий субъектам Российской Федерации на финансирование мероприятий, предусмотренных в соответствующей региональной программе. Данный механизм создает возможности для максимально гибкого использования финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в целях реализации широкого спектра кластерных проектов.

Благоприятные возможности для развития кластерных проектов открывает использование потенциала особых экономических зон технико-внедренческого, промышленно-производственного, туристско-рекреационного и портового типа, создаваемых в соответствии с Федеральным **законом** "Об особых экономических зонах" от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ, а также технопарков, создание которых осуществляется в рамках реализации государственной **программы** "Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий", одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2006 г. N 328-р.

Предпосылки для образования новых территориально-производственных кластеров создаются также в рамках реализации проектов "промышленной сборки", осуществляемых в соответствии с **Постановлением** Правительства Российской Федерации от 29 марта 2005 г. N 166.

Дополнительные предпосылки к развитию кластеров на базе наукоградов обеспечиваются в рамках предоставления финансовой поддержки на строительство инновационной, социальной и инженерной инфраструктуры, осуществляемой из средств федерального бюджета в соответствии с Федеральным **законом** "О статусе наукограда Российской Федерации" от 7 апреля 1999 г. N 70-ФЗ.

Кроме того, эффективные механизмы финансирования проектов развития кластеров сформированы в результате образования и деятельности ряда институтов развития, включая Инвестиционный фонд Российской Федерации, государственную корпорацию "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)", ОАО "Российская венчурная компания", Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

В то же время, стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть проектов развития кластеров. По ряду приоритетных направлений кластерной политики работы еще не начаты:

- не созданы механизмы методической, информационно-консультационной и образовательной поддержки развития кластеров;

- отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей по реализации кластерной политики;

- ограничен набор инструментов финансовой поддержки кластерных проектов из бюджетных источников.

Необходимо повысить эффективность использования потенциала развития кластеров как одного из приоритетных направлений повышения конкурентоспособности и диверсификации экономики.

Для этой цели разработаны настоящие Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (далее - методические рекомендации).

2. Цели и задачи кластерной политики

Основной целью реализации кластерной политики является обеспечение высоких темпов экономического роста и диверсификации экономики за счет повышения конкурентоспособности предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, образующих территориально-производственные кластеры.

Реализация кластерной политики способствует росту конкурентоспособности бизнеса за счет реализации потенциала эффективного взаимодействия участников кластера, связанного с их географически близким расположением, включая расширение доступа к инновациям, технологиям, "ноу-хау", специализированным услугам и высококвалифицированным кадрам, а также снижением транзакционных издержек, обеспечивающим формирование предпосылок для реализации совместных кооперационных проектов и продуктивной конкуренции.

Формирование и развитие кластеров является эффективным механизмом привлечения прямых иностранных инвестиций и активизации внешнеэкономической интеграции. Включение отечественных кластеров в глобальные цепочки создания добавленной стоимости позволяет существенно поднять уровень национальной технологической базы, повысить скорость и качество экономического роста за счет повышения международной конкурентоспособности предприятий, входящих в состав кластера, путем:

- приобретения и внедрения критических технологий, новейшего оборудования;

- получения предприятиями кластера доступа к современным методам управления и специальным знаниям;

- получения предприятиями кластера эффективных возможностей выхода на высококонкурентные международные рынки.

Развитие кластеров позволяет также обеспечить оптимизацию положения отечественных предприятий в производственных цепочках создания стоимости, содействуя повышению степени переработки добываемого сырья, импортозамещению и росту локализации сборочных производств, а также - повышению уровня неценовой конкурентоспособности отечественных товаров и услуг.

В рамках реализации поставленной цели основными задачами кластерной политики являются:

1. Формирование условий для эффективного организационного развития кластеров, включая выявление участников кластера, разработку стратегии развития кластера, обеспечивающей устранение "узких мест" и ограничений, подрывающих конкурентоспособность выпускаемой продукции в рамках цепочки производства добавленной стоимости, а также обеспечивающей наращивание конкурентных преимуществ участников кластера;

2. Обеспечение эффективной поддержки проектов, направленных на повышение конкурентоспособности участников кластера, за счет фокусирования и координации, с учетом приоритетов развития кластеров, мероприятий экономической политики по направлениям:

- поддержки развития малого и среднего предпринимательства;

- инновационной и технологической политики;

- образовательной политики;

- политики привлечения инвестиций;

- политики развития экспорта;

- развития транспортной и энергетической инфраструктуры;

- развития отраслей экономики.

3. Обеспечение эффективной методической, информационно-консультационной и образовательной поддержки реализации кластерной политики на региональном и отраслевом уровне. Обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей по реализации кластерной политики.

Результатами реализации кластерной политики является рост производительности и инновационной активности предприятий, входящих в кластер, а также повышение интенсивности развития малого и среднего

предпринимательства, активизация привлечения прямых инвестиций, обеспечение ускоренного социально-экономического развития регионов базирования кластеров.

3. Основные направления содействия развитию кластеров

Основными направлениями содействия развитию кластеров, реализуемыми органами государственной власти и местного самоуправления, являются:

1. Содействие институциональному развитию кластеров, предполагающее, в том числе, инициирование и поддержку создания специализированной организации развития кластера, а также деятельности по стратегическому планированию развития кластера, установлению эффективного информационного взаимодействия между участниками кластера и стимулирование укрепления сотрудничества между ними.

2. Развитие механизмов поддержки проектов, направленных на повышение конкурентоспособности предприятий и содействие эффективности их взаимодействия. Предполагается, что предоставление поддержки соответствующим проектам, должно оказываться вне зависимости от принадлежности участвующих в их реализации предприятий к тому или иному кластеру.

При этом возможность получения доступа к указанным механизмам поддержки проектов, направленных на повышение конкурентоспособности предприятий - участников кластера и рост эффективности их взаимодействия (далее - кластерные проекты), должна учитываться при разработке стратегий развития кластеров.

Основными задачами кластерных проектов являются:

- повышение качества управления на предприятиях кластера, повышение конкурентоспособности и качества продукции у предприятий-поставщиков и развитие механизмов субконтракции;
- стимулирование инноваций и развитие механизмов коммерциализации технологий, поддержка сотрудничества между исследовательскими коллективами и предприятиями;
- содействие маркетингу продукции (товаров, услуг), выпускаемой предприятиями - участниками кластера и привлечению прямых инвестиций.

3. Обеспечение формирования благоприятных условий развития кластеров, включающих:

- повышение эффективности системы профессионального образования, содействие развитию сотрудничества между предприятиями и образовательными организациями;
- осуществление целевых инвестиций в развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, жилищное строительство, реализуемое с учетом задач развития кластеров;
- предоставление налоговых льгот, в соответствии с действующим законодательством;
- снижение административных барьеров.

Каждое из направлений содействия развитию кластеров, с учетом особенностей разграничения полномочий, реализуется как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

В целях обеспечения эффективности реализации кластерной политики федеральными органами исполнительной власти предусматривается оказание методической, информационно-аналитической консультационной и образовательной поддержки органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, бизнес-ассоциациям. Предполагается обеспечение реализации мер по развитию международного сотрудничества в данной сфере.

3.1. Содействие организационному развитию кластеров

В рамках данного направления предполагается оказание поддержки со стороны органов власти в реализации участниками кластера следующих мероприятий:

1. Формирование специализированной организации развития кластера, обеспечивающей координацию деятельности его участников, которая может создаваться в различных организационно-правовых формах. Предполагается, что функции указанной организации могут быть возложены как на вновь создаваемые, так и уже существующие организации.

2. Разработка стратегии развития кластера и плана мероприятий по ее реализации, включающей разработку набора кластерных проектов и мер, направленных на формирование благоприятных условий развития кластера, на базе анализа барьеров и возможностей для развития кластера.

3. Установление эффективного информационного взаимодействия между участниками кластера.

4. Реализация мер по стимулированию сотрудничества между участниками кластера (организация конференций, семинаров, рабочих групп, создание специализированных интернет-ресурсов и электронных списков рассылки).

Предполагается, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления будут выступать в качестве инициаторов формирования организаций развития кластеров, а также осуществлять предоставление субсидий на реализацию мероприятий по организационному развитию кластеров.

При этом финансирование соответствующей деятельности может также поддерживаться из средств федерального бюджета, в том числе - в рамках реализации мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства.

3.2. Содействие реализации проектов, направленных на повышение конкурентоспособности и рост эффективности взаимодействия предприятий и организаций

В рамках данного направления предполагается формирование в развитии в субъектах Российской Федерации механизмов, направленных на повышение конкурентоспособности предприятий и содействие эффективности их взаимодействия, которые могут быть использованы, в том числе, при реализации кластерных проектов.

При этом в целях активизации процессов сотрудничества между предприятиями, научными и образовательными организациями, опережающее развитие должны получить механизмы поддержки кооперационных проектов, с вовлечением в их реализацию не менее 3 - 8 предприятий и организаций по следующим приоритетным задачам.

1. Повышение качества управления на предприятиях, включая:

содействие предоставлению консультационных услуг предприятиям участников кластера в области менеджмента;

проведение систематической работы по выявлению примеров лучшей практики по новым методам и механизмам управления на предприятиях кластера и содействие их эффективному распространению;

содействие внедрению и сертификации предприятиями системы управления качеством в соответствии со стандартами ИСО 9000:2000, отраслевыми стандартами организации производства, а также иными стандартами качества и подтверждения соответствия;

содействие развитию механизмов субконтрактации, включая распространение информации о возможности оказания промышленных услуг по субконтрактным договорам, на основе информации о наличии общих и специализированных производственных мощностях и потребностях производственных предприятий, в том числе на основе развития специализированных консультационных организаций - центров субподряда;

организацию ознакомительных поездок на предприятия соответствующей отрасли, в том числе за рубежом.

2. Содействие выходу предприятий на внешние рынки и реализации коллективных маркетинговых проектов.

В области содействия выходу предприятий на внешние рынки будут также использованы, в том числе, следующие механизмы стимулирования:

субсидирование части затрат субъектов малого предпринимательства по аренде выставочных площадей для участия в выставочно-ярмарочных мероприятиях за рубежом и иных маркетинговых расходов, связанных с выходом на внешние рынки;

субсидирование части затрат, связанных с оплатой услуг по выполнению обязательных требований законодательства, являющихся необходимыми для экспорта товаров (работ, услуг), в том числе работ по сертификации, регистрации или другим формам подтверждения соответствия;

субсидирование части затрат по оплате услуг по разработке средств индивидуализации юридического лица, индивидуализации продукции (работ, услуг), в том числе фирменного наименования, товарного знака, для товаров (работ, услуг), предназначенных для экспорта.

В целях активизации кооперационного взаимодействия между предприятиями-экспортерами предлагается в качестве одного из критериев, позволяющих рассматривать заявки на предоставление соответствующих субсидий в преимущественном порядке, установить принадлежность предприятия к экспортному консорциуму - объединению предприятий экспортеров, отвечающего большинству из следующих признаков:

совместное финансирование маркетинговых исследований;

совместная реализация рекламных кампаний и мероприятий по связям с общественностью;

регистрация и продвижение коллективных товарных марок, продукции, выпускаемой участниками кластера, организация коллективного юридического сопровождения;

регистрация и продвижение наименований места происхождения продукции, обладающей особыми свойствами;

продвижение позитивного бренда, под которым понимается репутация, набор ожиданий и ассоциаций, с целью повышения капитализации и инвестиционной привлекательности участниками экспортного консорциума, а также повышения восприятия престижности и оценки качества товаров и услуг, реализуемых организациями, входящими в экспортный консорциум.

В качестве самостоятельного направления может рассматриваться поддержка коллективных маркетинговых проектов, позволяющих за счет достижения эффекта экономии от масштаба снизить удельные издержки и повысить результативность реализуемых проектов.

Поддержка реализации коллективных маркетинговых проектов является важной предпосылкой успешного

привлечения инвестиций на территорию региона, внутреннего и въездного туризма, расширения экспорта, привлечения квалифицированной рабочей силы.

4. Стимулирование инноваций, развитие кооперации внутри кластера в области НИОКР и развитие механизмов коммерциализации технологий.

Основными приоритетами кластерной политики в области развития инноваций является:

содействие проведению совместных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ предприятиями кластера, институтами и университетами, содействие разработке программ долгосрочных партнерских исследований, кооперации предприятий при финансировании и реализации НИОКР, в т.ч. - в рамках формирования инновационных консорциумов;

содействие созданию новых инновационных предприятий, включая предоставление консультационной помощи при создании новых инновационных предприятий, содействие в привлечении финансирования, в том числе со стороны индивидуальных инвесторов и венчурных фондов;

развитие и обеспечение высокого качества услуг объектов инновационной инфраструктуры, в том числе - бизнес-инкубаторов и технопарков, центров трансфера технологий, центров развития дизайна;

содействие активизации инновационного процесса на предприятиях, включая развитие механизмов и практики "технологического аудита", субсидирование части затрат предприятий по созданию промышленных образцов, по регистрации и правовой охране за рубежом изобретений и иных охраняемых **законом** результатов интеллектуальной деятельности.

3.3. Обеспечение формирования благоприятных условий развития кластеров

1. Повышение эффективности системы профессионального и непрерывного образования.

Основной задачей кластерной политики в области развития системы непрерывного образования является обеспечение сотрудничества между предприятиями и образовательными организациями, в том числе по следующим направлениям:

- мониторинг и прогнозирование потребностей участников кластера в специализированных человеческих ресурсах и планирование, участие в разработке государственного задания на подготовку специалистов;

- совместная разработка образовательных программ основного и дополнительного профессионального образования; общественно-профессиональная аккредитация и оценка качества содержания образовательных программ в интересах развития кластера;

- совместная реализация образовательных программ (материально-техническое, технологическое и кадровое обеспечение в части целевой подготовки);

- организация стажировок и производственной практики на предприятиях кластера.

2. Создание промышленных парков и технопарков как инфраструктуры для развития кластеров.

Промышленным парком является комплекс объектов недвижимости и инфраструктуры, предоставляющий условия для эффективной работы ряда небольших и средних производств и управляемый единым оператором. Основной услугой, оказываемой промышленными парками, является предоставление в аренду или для выкупа земельных участков и помещений, а также обеспечение необходимой транспортной, логистической и телекоммуникационной инфраструктурой.

Использование услуг промышленного парка позволяет снижать издержки и ускорить процесс реализации инвестиционных проектов. Обеспечение целенаправленной поддержки создания промышленных парков в субъектах Российской Федерации со стороны федеральных органов исполнительной власти должно обеспечить дополнительное увеличение объемов прямых иностранных инвестиций, а также ускорение темпов развития предприятий малого и среднего бизнеса в обрабатывающих отраслях промышленности, и способствовать развитию кластеров.

Технопарки, как объекты инновационной инфраструктуры, в отличие от промышленных парков, характеризуются наличием жестких требований к инновационному характеру деятельности предприятий - резидентов технопарков, а также предоставлением специализированных услуг, обеспечивающих поддержку развития малых инновационных предприятий и содействующих эффективному трансферу технологий. Эффективно работающие технопарки могут стать важным элементом инновационной инфраструктуры для развития кластеров, включая инновационные кластеры.

Факторами, сдерживающими развитие отечественных технопарков, созданных ранее на базе вузов и государственных научно-исследовательских институтов, являются недостаток обустроенных под нужды технопарка площадей, низкий уровень информационно-консультационной и маркетинговой поддержки резидентов технопарка.

Эффективность наиболее распространенной в стране организационной модели технопарков ограничена. В мировой практике технопарк - самостоятельное юридическое лицо, заинтересованное в максимизации собственной прибыли в рамках заданных ограничений, в состав учредителей которого входят, в первую очередь, коммерческие организации, наряду с представителями образовательных и научных организаций, а также местных органов власти. В России технопарки в большинстве случаев находятся в полной зависимости от

базового вуза или НИИ, являясь частью его организационной структуры.

В этих условиях необходимо формирование механизмов, обеспечивающих высокие темпы развития сети технопарков, создаваемых на рыночной основе, а также - повышение результативности деятельности существующих технопарков.

3. Осуществление целевых инвестиций в развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, жилищное строительство, реализуемое с учетом задач развития кластеров.

Развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, объектов жилищного строительства в ряде случаев является необходимым условием развития кластеров.

Организационной предпосылкой удовлетворения потребностей организаций кластера в развитии инфраструктуры и жилищного строительства является учет данных потребностей в рамках разработки региональных и муниципальных программ социально-экономического развития, федеральных целевых программ развития регионов базирования кластеров и в рамках механизма предоставления субсидий на развитие наукоградов.

В этой связи необходимо обеспечить интеграцию разработки программ (концепций, стратегий) развития кластеров и программ (стратегий, концепций) соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также федеральных целевых программ.

Разработка проектной документации развития инфраструктуры кластеров, осуществляемого с использованием механизмов частно-государственного партнерства, а также частичное финансирование соответствующих проектов может быть обеспечена с привлечением средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, предоставляемых на конкурсной основе на условиях софинансирования.

4. Реализация мер налогового регулирования для участников кластеров.

В соответствии с действующим законодательством льготы по ставкам федеральных налогов установлены в отношении организаций - резидентов особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным [законом](#) "Об особых экономических зонах" от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ.

При этом субъекты Российской Федерации и муниципальные образования имеют право на установление льгот по уплате соответственно региональных и местных налогов и сборов, а также ставки налога на прибыль, в части подлежащей уплате в бюджет субъекта Российской Федерации. Возможность предоставления налоговых льгот регионального и муниципального уровня, в том числе в рамках создания особых экономических зон регионального уровня, является эффективным инструментом развития кластеров.

5. Снижение административных барьеров.

Одним из направлений развития кластеров является реализация его участниками мероприятий по выявлению административных барьеров федерального, регионального и муниципального уровня, с выработкой предложений по их минимизации.

В числе первоочередных мер по снижению административных барьеров должно быть обеспечено введение ускоренного порядка получения результатов экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий с учетом опыта реализации соответствующего порядка для резидентов особых экономических зон в соответствии с Федеральным [законом](#) "Об особых экономических зонах" от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ.

Данный порядок, реализующий принцип "одного окна" при получении разрешения на строительство и обеспечении проведения государственной экспертизы проектной документации, должен быть в первую очередь распространен на организации, располагающиеся на территориях промышленных парков и технопарков.

4. Система мероприятий по реализации кластерной политики

Реализация кластерной политики предполагает обеспечение эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей.

Функции по обеспечению инициирования разработки стратегий развития кластеров, содействию их организационному развитию и основному объему финансовой поддержки кластерных инициатив будут реализовываться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В результате разработки стратегий развития кластеров, осуществляемой на региональном и муниципальном уровнях, будет обеспечена возможность эффективного и адекватного учета приоритетов развития кластеров в рамках реализации региональных и муниципальных стратегий и программ социально-экономического развития, включая проекты развития транспортной и инженерной инфраструктуры, жилищного строительства, а также реализации мер в области поддержки малого и среднего предпринимательства, инновационной и технологической политики, образовательной политики, политики привлечения инвестиций, политики развития экспорта, развития отраслей экономики.

При этом будут созданы предпосылки для эффективного использования механизмов финансовой

поддержки реализации кластерной политики, предоставляемой из средств федерального бюджета.

В этой связи основными направлениями кластерной политики на федеральном уровне станет совершенствование механизмов финансовой поддержки развития кластеров, а также обеспечение предоставления необходимой методической, информационно-консультационной и образовательной поддержки их развитию.

4.1. Развитие механизмов финансовой поддержки реализации кластерной политики на федеральном уровне

1. Характеристика существующих механизмов финансовой поддержки реализации кластерной политики.

В настоящее время сформирован ряд механизмов бюджетной поддержки инвестиционных проектов, а также мер, направленных на повышение конкурентоспособности предприятий, позволяющий обеспечить реализацию проектов развития кластеров без дополнительного увеличения расходов федерального бюджета.

Одним из основных механизмов финансовой поддержки реализации мероприятий по инициированию создания и организационному развитию кластеров должно стать конкурсное предоставление субсидий субъектам Российской Федерации в рамках реализации мер по государственной поддержке субъектов малого предпринимательства в соответствии с [правилами](#), утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2005 г. N 249.

В рамках предоставления соответствующих субсидий может быть поддержано, в том числе, финансирование субъектами Российской Федерации мероприятий по организационному развитию кластеров, предоставлению ими субсидий субъектам малого предпринимательства, а также развитию инфраструктуры поддержки малого предпринимательства.

Данный механизм обеспечивает возможность финансовой поддержки реализации проектов в области содействия повышению качества менеджмента, развития механизмов субконтракции и содействия повышения качества продукции у предприятий-поставщиков, реализации коллективных маркетинговых проектов и содействия выхода малых предприятий на внешние рынки, стимулирования инновационной деятельности, развития механизмов коммерциализации технологий и других.

В рамках проектов кластерного развития следует использовать возможность получения финансовой поддержки проектов по развитию сети центров коллективного пользования научным оборудованием, а также проектов по выполнению опытно-конструкторских и опытно-технологических работ по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом, в рамках [ФЦП "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 - 2012 годы"](#), утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. N 613.

Кроме того, в целях развития кластерных проектов могут быть использованы программы Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, предусматривающие предоставление на конкурсной безвозмездной и безвозвратной основе субсидий по следующим направлениям:

- создание новых инновационных предприятий на основе успешной коммерциализации технологий;
- реализация инновационных проектов, выполняемых малыми инновационными предприятиями на основании разработок и при кадровой поддержке университетов Российской Федерации;
- осуществление НИОКР, в том числе проводимых предприятиями для освоения лицензий, приобретаемых ими на новые технологии и технические решения у российских вузов, академических и отраслевых институтов.

КонсультантПлюс: примечание.

[Постановление](#) Правительства РФ от 24.03.2007 N 177 (ред. от 03.09.2015) имеет наименование "О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в 2007/08 - 2017/18 учебных годах".

Софинансирование переподготовки и повышения квалификации менеджмента предприятий кластеров из бюджетных источников, в том числе средств федерального бюджета, может быть обеспечено в рамках реализации Государственного [плана](#) подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в 2007/08 - 2012/13 учебных годах, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 г. N 177.

Поддержка реализации коллективных маркетинговых проектов предприятий кластеров может быть обеспечена в рамках организации российских экспозиций на зарубежных выставках и ярмарках, частично финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Важным механизмом финансирования инфраструктурных проектов развития кластеров должно стать использование средств государственных институтов развития, в том числе в порядке, предусмотренном [Положением](#) об Инвестиционном фонде Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. N 694 и [Меморандумом](#) о финансовой политике государственной

корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)", утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2007 г. N 1007-р.

В целях обеспечения ускоренного развития жилищного строительства на территориях базирования кластеров предполагается возможность использования субъектами Российской Федерации средств ФЦП "Жилище" на 2002 - 2010 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. N 675, и предусматривающей реализацию следующих мероприятий:

предоставление государственных гарантий Российской Федерации по заимствованиям, а также предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на указанные цели;

предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования предоставляемой финансовой поддержки молодым семьям на приобретение жилья.

Кроме того, в целях развития инновационных кластеров предполагается также использование средств ФЦП "Жилище", выделяемых на цели предоставления субсидий молодым ученым на приобретение жилых помещений. Сводный перечень молодых ученых - получателей субсидий устанавливается Российской академией наук, Дальневосточным, Сибирским и Уральским отделениями Российской академии наук, Российской академией медицинских наук в соответствии с порядком, утвержденным [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 г. N 765.

В целях активизации развития кластеров в полной мере должен быть использован потенциал особых экономических зон, связанный с финансированием развития инфраструктуры, осуществляемым из бюджетных источников, а также льготным налоговым режимом и обеспечиваемым привлечением "якорных" резидентов - крупных компаний, конкурентоспособных на отечественном и мировом рынках, выступающих в качестве ядра развивающихся кластеров.

Также, дополнительная поддержка финансирования инфраструктуры инновационных кластеров из средств федерального бюджета может быть обеспечена в результате предоставления муниципальному образованию - территории его базирования статуса наукограда Российской Федерации в соответствии с Федеральным [законом](#) "О статусе наукограда Российской Федерации" от 7 апреля 1999 г. N 70-ФЗ.

2. Совершенствование механизмов финансовой поддержки реализации кластерной политики.

В целях расширения использования инструментов финансовой и имущественной поддержки кластерных инициатив Министерством экономического развития Российской Федерации будет обеспечиваться использование следующих механизмов:

обеспечение интеграции кластерного подхода в разрабатываемые на федеральном уровне отраслевые и секторальные стратегии развития, а также федеральные и ведомственные целевые программы, схемы территориального развития;

подготовка изменений в правила предоставления поддержки субъектам малого предпринимательства, предполагающих распространение механизмов предоставления государственной поддержки, предоставляемой субъектам малого предпринимательства, на субъекты среднего предпринимательства с учетом положений Федерального [закона](#) "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ;

разработка мер по государственной поддержке развития промышленных парков и технопарков;

разработка мер по развитию механизмов субконтракции и содействию внедрения отечественными предприятиями и организациями системы менеджмента качества в целях совершенствования цепочек добавленной стоимости;

разработка конкурсных механизмов финансовой поддержки создания центров общего доступа научным оборудованием в инновационных кластерах и проектов по выполнению опытно-конструкторских и опытно-технологических работ по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом, в рамках финансирования, предусмотренного утвержденными федеральными целевыми программами;

развитие механизмов конкурсной поддержки прикладных исследований, проектов частно-государственного партнерства в сфере инноваций и профессионального образования, обеспечивающих предпосылки для развития кластерных проектов.

4.2. Предоставление методической, информационно-консультационной, образовательной поддержки реализации кластерной политики

Основными направлениями предоставления методической, информационно-консультационной, образовательной поддержки развития кластеров, осуществляемыми Министерством экономического развития Российской Федерации, будут являться:

1. Разработка методических материалов, связанных с общими подходами к стратегическому планированию развития кластеров, а также организационному развитию их отдельных типов, в том числе дискретных, процессных, инновационных и "творческих", туристических, транспортно-логистических кластеров.

В качестве пилотных проектов развития дискретных кластеров могут быть поддержаны проекты развития кластеров, формируемых на базе промышленно-производственных зон и промышленных парков, территорий базирования производств, создаваемых в рамках реализации проектов "промышленной сборки"; в качестве пилотных проектов развития инновационных кластеров - территории базирования технико-внедренческих особых экономических зон и технопарков, а также наукограды; проектов развития туристических и транспортно-логистических кластеров - туристско-рекреационные особые экономические зоны, а также планируемые к созданию портовые особые экономические зоны. При этом в качестве пилотных проектов развития кластеров могут быть поддержаны также иные проекты, разработанные в инициативном порядке.

2. Разработка методических материалов, связанных с реализацией проектов по различным направлениям развития кластеров, включая:

- обеспечение развития системы нефинансовых институтов развития (промышленных парков, технопарков, агентств (корпораций) регионального и муниципального развития, центров развития дизайна, центров по энергосбережению, организаций-объектов инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства).

- формирование механизмов предоставления субсидий предприятиям и объединениям предпринимателей, поддержка кооперационных проектов предприятий, образовательных и научных организаций, по следующим направлениям деятельности: осуществление маркетинговых расходов, связанных с выходом на внешние рынки; коммерциализация технологий; проведение технологического аудита и энерго-аудита; реализация мер по энергосбережению; разработка новых образцов промышленной продукции (промышленный дизайн); оплата консультационных услуг в области инновационного и технологического менеджмента, менеджмента качества, развитие механизмов непрерывного образования и другим.

3. Реализация специализированных образовательных программ по вопросам разработки и реализации кластерной политики на региональном и муниципальном уровнях, а также организационному развитию кластеров и реализации кластерных инициатив.

В ходе создания учебно-методических материалов, новых форм обучения и организации учебного процесса будут созданы типовые программы подготовки по основным направлениям реализации кластерной политики. Их целью является создание широкомасштабной, единой по своим принципам системы передачи знаний, умений и навыков, необходимых для достижения целей кластерной политики. Эта система позволит в первоочередном порядке подготовить организаторов, экспертов и иных участников проектов по развитию кластеров.

4. Предоставление информационной поддержки в продвижении бренда кластеров, направленной на привлечение иностранных инвестиций, содействие экспорту производимых на территории кластера товаров и услуг, а также развитие внутреннего и въездного туризма, - в том числе с использованием инфраструктуры торговых представительств Российской Федерации за рубежом.

5. Содействие формированию механизмов мониторинга, выявления и распространения лучшей практики в области развития кластеров и реализации кластерных проектов.

Организация и проведение мониторинга развития кластеров может осуществляться в рамках реализации Перечня (плана) статистических работ и программ формирования информационных ресурсов субъектов Российской Федерации, а также исследований, заказчиками которых будут выступать федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Министерством экономического развития Российской Федерации будет проводиться систематическая работа по анализу опыта реализации кластерных проектов, сформирована база данных лучших примеров и успешного опыта развития кластеров, организован систематический обмен опытом в области реализации кластерной политики на региональном и муниципальном уровнях, Будет обеспечено формирование рабочей группы по реализации кластерной политики при Министерстве экономического развития Российской Федерации, с участием представителей заинтересованных субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения поддержки развития кластеров на федеральном уровне Министерством экономического развития Российской Федерации будет осуществляться интеграция кластерного подхода в разрабатываемые и реализуемые отраслевые и секторальные стратегии развития, а также федеральные и ведомственные целевые программы.

5. Меры, направленные на предупреждение рисков неэффективной реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации

К основным рискам реализации кластерной политики следует отнести:

- риски выбора ошибочных приоритетов финансирования мероприятий кластерной политики из бюджетных источников;
- риск недостаточной координации деятельности при реализации кластерных проектов на федеральном,

региональном и местном уровнях;

- низкий уровень участия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в реализации кластерных проектов;
- риск неэффективности мониторинга реализации кластерной политики вследствие отсутствия четкой системы показателей оценки их эффективности.

Основными направлениями действий, направленными на предупреждение рисков неэффективности реализации кластерной политики, будут являться:

1. Разработка четких критериев для оценки эффективности и результативности кластерных проектов, мероприятий и кластерной политики в целом.
2. Использование проектного подхода и ориентация на результат при предоставлении финансирования.
3. Использование конкурсных и конкурентных механизмов поддержки кластерных проектов.
4. Использование механизмов частно-государственного партнерства в качестве необходимого условия финансирования кластерных проектов.
5. Использование условий софинансирования кластерных проектов, реализуемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, со стороны муниципальных образований и бизнеса.
6. Организация специальных образовательных программ для сотрудников государственных организаций по вопросам кластерной политики.
7. Эффективное использование лучшего зарубежного опыта.
8. Гибкость используемых механизмов поддержки кластерных проектов.

6. Основные результаты реализации кластерной политики

1. Реализация мероприятий, направленных на реализацию кластерной политики, позволит:
 - обеспечить рост несырьевого конкурентоспособности отечественных предприятий;
 - обеспечить рост несырьевого и высокотехнологического экспорта товаров и услуг;
 - стимулировать увеличение количества малых и средних предприятий;
 - обеспечить ускоренное развитие инновационного сектора экономики;
 - повысить эффективность системы подготовки кадров для потребностей экономики;
 - обеспечить рост прямых отечественных и иностранных инвестиций;
 - стимулировать социально-экономическое развитие регионов базирования кластеров.
2. В качестве основных показателей, отражающих степень достижения задач по формированию условий для эффективного организационного развития кластеров и обеспечению эффективной поддержки проектов, направленных на повышение конкурентоспособности кластеров, будут использоваться:
 - доля субъектов Российской Федерации, оказывающих поддержку организационному развитию кластеров из бюджетных источников;
 - количество кластеров, в которых осуществлена разработка стратегии развития кластера;
 - темпы роста производительности труда на предприятиях, образующих кластеры;
 - темпы роста объемов инвестиций, в том числе - прямых иностранных инвестиций в предприятия, образующие кластеры;
 - темпы роста объемов несырьевого и высокотехнологичного экспорта, осуществляемые предприятиями, образующими кластеры.

Приложение

ПРИЗНАКИ И ТИПЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КЛАСТЕРОВ

1. Признаки кластеров

К числу характерных признаков кластеров относятся:

1. Наличие сильных конкурентных позиций на международных и/или общероссийском рынках и высокий экспортный потенциал участников кластера (потенциал поставок за пределы региона). В качестве индикаторов конкурентоспособности могут рассматриваться: высокий уровень мультифакторной производительности, высокий уровень экспорта продукции и услуг (и/или высокий уровень поставок за пределы региона).
2. Наличие у территории базирования конкурентных преимуществ для развития кластера, к которым могут быть в том числе отнесены: выгодное географическое положение, доступ к сырью, наличие

специализированных кадровых ресурсов, наличие поставщиков комплектующих и связанных услуг, наличие специализированных учебных заведений и исследовательских организаций, наличие необходимой инфраструктуры и другие факторы. В качестве индикаторов конкурентных преимуществ территории может рассматриваться, в том числе, накопленный объем привлеченных прямых инвестиций.

3. Географическая концентрация и близость расположения предприятий и организаций кластера, обеспечивающая возможности для активного взаимодействия. В качестве индикаторов географической концентрации могут рассматриваться показатели, характеризующие высокий уровень специализации данного региона.

4. Широкий набор участников, достаточный для возникновения позитивных эффектов кластерного взаимодействия. В качестве индикаторов могут рассматриваться показатели, характеризующие высокий уровень занятости на предприятиях и организациях, входящих в кластер.

5. Наличие эффективного взаимодействия между участниками кластера, включая, в том числе, использование механизмов субконтракции, партнерство предприятий с образовательными и исследовательскими организациями, практику координации деятельности по коллективному продвижению товаров и услуг на внутреннем и внешнем рынках.

Основными категориями участников кластера являются:

предприятия (организации), специализирующиеся на профильных видах деятельности;
предприятия, поставляющие продукцию или оказывающие услуги для специализированных предприятий;
предприятия (организации), обслуживающие отрасли общего пользования, включая транспортную, энергетическую, инженерную, природоохранную и информационно-телекоммуникационную инфраструктуру;
организации рыночной инфраструктуры (аудиторские, консалтинговые, кредитные, страховые и лизинговые услуги, логистика, торговля, операции с недвижимостью);
научно-исследовательские и образовательные организации;
некоммерческие и общественные организации, объединения предпринимателей, торгово-промышленные палаты;

организации инновационной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства: бизнес-инкубаторы, технопарки, промышленные парки, венчурные фонды, центры трансфера технологий, центры развития дизайна, центры энергосбережения, центры поддержки субподряда (субконтракции); центры и агентства по развитию предпринимательства, регионального и муниципального развития, привлечения инвестиций, агентства по поддержке экспорта товаров, государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительства), акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, привлекающие инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства и др.

2. Типы кластеров

С учетом отраслевой специфики выделяются следующие типы кластеров:

1. Дискретные кластеры включают предприятия, производящие продукты (и связанные услуги), состоящие из дискретных компонентов, включая предприятия автомобилестроения, авиационной промышленности, судостроения, двигателестроения, иных отраслей машиностроительного комплекса, а также организации строительной отрасли и производства строительных материалов. Как правило, данные кластеры состоят из малых и средних компаний - поставщиков, развивающихся вокруг сборочных предприятий и строительных организаций.

2. Процессные кластеры образуются предприятиями, относящимися к так называемым процессным отраслям, таким как химическая, целлюлозно-бумажная, металлургическая отрасль, а также сельское хозяйство, пищевая промышленность и другие.

3. Инновационные и "творческие" кластеры развиваются в так называемых "новых секторах", таких как информационные технологии, биотехнологии, новые материалы, а также в секторах услуг, связанных с осуществлением творческой деятельности (например, кинематографии). Инновационные кластеры включают большое количество новых компаний, возникающих в процессе коммерциализации технологий и результатов научной деятельности, проводимых в высших учебных заведениях и исследовательских организациях.

4. Туристические кластеры формируются на базе туристических активов в регионе и состоят из предприятий различных секторов, связанных с обслуживанием туристов, например, туристических операторов, гостиниц, сектора общественного питания, производителей сувенирной продукции, транспортных предприятий и других.

5. Транспортно-логистические кластеры включают в себя комплекс инфраструктуры и компаний, специализирующихся на хранении, сопровождении и доставке грузов и пассажиров. Кластер может включать также организации, обслуживающие объекты портовой инфраструктуры, компании, специализирующиеся на морских, речных, наземных, воздушных перевозках, логистические комплексы и другие.

Транспортно-логистические кластеры развиваются в регионах, имеющих существенный транзитный потенциал.

Кластеры смешанных типов могут сочетать признаки нескольких типов кластеров.

Реализация проектов развития кластеров позволяет эффективно преодолевать ряд различного рода барьеров и "узких мест", препятствующих развитию предприятий и организаций, входящих в состав кластера.

1. К числу проблем, преодолеваемых в рамках развития большинства типов кластеров, следует отнести:

недостаток квалифицированных кадров, вызванный несоответствием содержания и качества образовательных программ учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования потребностям экономики, неразвитостью механизмов непрерывного образования;

низкую восприимчивость предприятий к инновациям, крайне медленные темпы обновления модельного ряда выпускаемой продукции, недостаточный уровень ее потребительских качеств;

недостаточное качество и доступность транспортной и инженерной инфраструктуры;

недостаточный уровень организационного развития кластера, включая отсутствие практики стратегического планирования развития кластера, отсутствие системы эффективных информационных коммуникаций между участниками кластера;

ограниченный доступ к зарубежным рынкам.

2. К числу барьеров, актуальных преимущественно для развития дискретных кластеров, следует отнести:

недостаточный уровень развития кооперационных связей и механизмов субконтракции, характеризующийся относительно низкой долей комплектующих, производимых внешними поставщиками;

низкий уровень операционной конкурентоспособности большинства сборочных предприятий: высокие сроки освоения новой продукции, неоправданные накладные расходы, высокий уровень брака, низкий уровень технологической оснащенности и организации производства;

недостаточный уровень конкурентоспособности внешних поставщиков, включая качество и технологический уровень поставляемой ими продукции и услуг;

недостаток специализированной производственной и офисной недвижимости для поставщиков.

3. К числу типичных барьеров для развития процессных кластеров следует отнести:

ограничение доступа к сырью для малых и средних предприятий, специализирующихся на переработке продукции крупных процессных предприятий;

финансовые барьеры для приобретения дорогостоящего производственного оборудования;

проблемы с доступностью и качеством подготовки инженерного персонала и квалифицированных рабочих, обслуживающих современное процессное оборудование.

4. Для инновационных и творческих кластеров типичными проблемами являются:

низкая интенсивность научно-исследовательской деятельности по ключевым направлениям развития кластеров, включая образовательную компоненту;

низкая эффективность процесса коммерциализации технологий;

проблемы с доступом к финансовым ресурсам для развития новых технологических компаний;

низкий уровень доступности специализированных услуг для развития начинающих технологических компаний;

неэффективное отраслевое регулирование.

5. Для туристических кластеров типичными проблемами является:

низкий уровень развития специализированной инфраструктуры и сервиса, в том числе гостиниц, организаций общественного питания, пассажирского транспорта;

неудовлетворительное состояние ключевых туристических объектов, в том числе памятников истории и культуры;

несоблюдение стандартов качества предоставляемых услуг.
