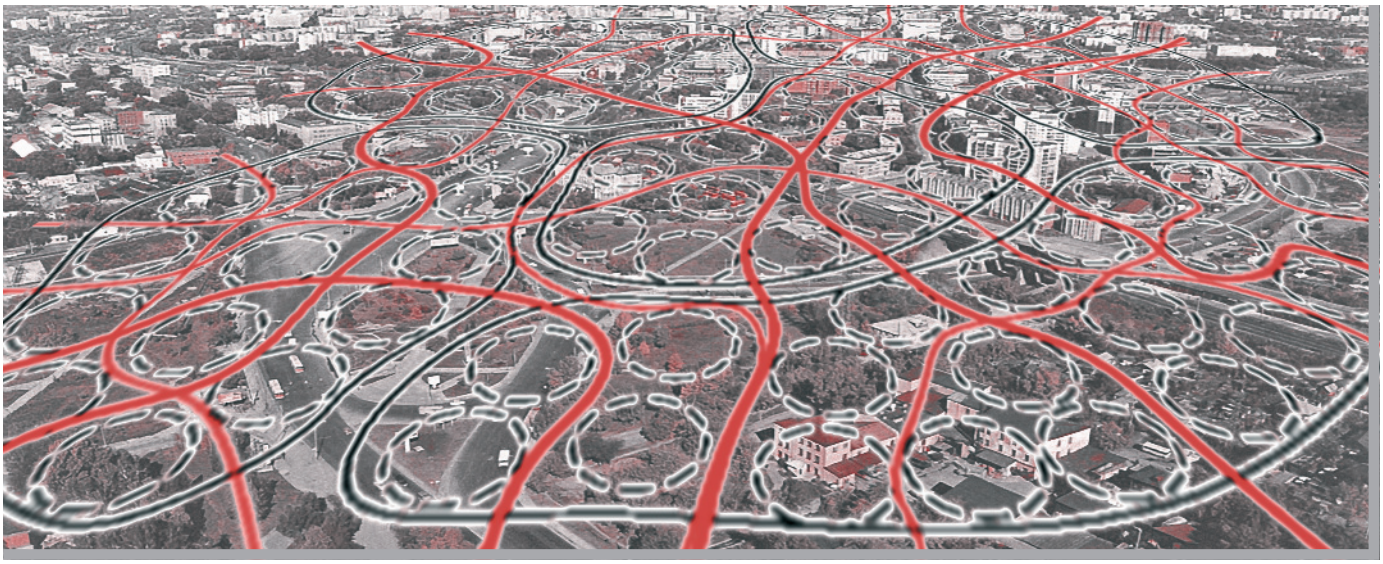


Сергей СЕМЕНОВ

Кластерная политика и ее организация

Весной 2009 года завершился проект Europe Aid/ 121435/C/SER/RU «Развитие финансовых рынков. Поддержка государственной политики, направленной на повышение конкурентоспособности российской экономики», старт которому был дан в октябре 2007 года. Специалисты Российской академии государственной службы при Президенте РФ принимали в нем самое активное участие, в составе международного консорциума экспертов Евросоюза и России. Офис Проекта базировался в РАГС, что демонстрировало доверие к нашим возможностям и международное признание компетентности.

Смысл Проекта заключался в решении задач повышения конкурентоспособности регионов на основе проведения в них кластерной политики, используя накопленные ресурсы государственных институтов развития и формируя на местах необходимую для их эффективного освоения финансовую инфраструктуру. В самом общем виде можно говорить о разработке моделей для создания кластерных стратегий на примере трех пилотных регионов: Калужской и Саратовской областей, Республики Саха (Якутия).

Сложность и ответственность задач Проекта потребовали углубленного изучения разнопланового международного опыта региональной кластеризации и кластерной политики, тщательного анализа возможностей адаптации его к российским условиям.

Сергей СЕМЕНОВ – первый заместитель директора Международного института государственной службы и управления (МИГСУ) РАГС, кандидат экономических наук, доцент

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ВОПРОСА

Европейские города и регионы используют концепцию кластеризации очень активно. Большинство стран-членов ЕС провели исследования по кластеризации в национальном масштабе или на уровне отдельных отраслей промышленности [1].

Отметим, что кластерная политика подразумевает, как минимум, четкую идентификацию своего объекта. И это – непростая задача, тем более что общепринятого понятия кластера не существует. В общем виде региональный кластер может быть определен как географически ограниченная концентрация взаимозависимых предприятий. В то же время такая формулировка явно недостаточна. Во-первых, региональный кластер – это ограниченная географическими факторами область с относительно большим количеством предприятий и рабочих мест в пределах нескольких взаимосвязанных промышленных отраслей. Таким образом, кластеры всегда специализированы в нескольких отраслях промышленности. Во-вторых, хотя предприятие, входящее в состав кластера, имеет возможность налаживать сотрудничество с другими внешними предприятиями, они остаются частью общей предпринимательской сети. Это подразумевает возможность активного включения субподрядчиков и налаживание горизонтального сотрудничества, ядром которого может стать использование общей технологии или источника сырья. Кроме того, региональные

кластеры часто географически совпадают с местным рынком рабочей силы.

Данные о характеристиках кластеров и их важности в экономике стран сильно различаются между собой. Тем не менее представляется полезным изучение европейского опыта региональной кластеризации для возможной адаптации его к российским условиям.

Повышенный интерес к региональным кластерам вызван успехом развития индустриальных районов в Италии, где высока концентрация малых предприятий обрабатывающей промышленности. Эти районы, главным образом, расположены в центральной и северовосточной Италии. В 1981 году здесь насчитывалось 900 000 рабочих мест, что составляло 5,4% всех рабочих мест в стране и 8,6% – в этой сфере производства. Последнее изучение региональных кластеров в Италии базировалось на переписи 1991 года, согласно которой было идентифицировано 199 индустриальных районов-кластеров. Статистика показывает, что фирмы в таких объединениях имеют стабильно более высокую доходность и производительность, чем идентичные структуры, работающие вне кластеров. Кластеры включают 42,5% от общего количества рабочих мест страны.

Другие страны Европы также используют концепцию кластеризации в политике регионального развития. Правительство Великобритании заказало выявление и картографию всех региональных кластеров [2]. Исследования обнаружили 154 региональных кластера [3]. Важность кластеров демонстрирует то, что они включают 40% от общей занятости в Лондоне и 15% – на северо-западе страны.

Подход к кластеризации в Дании похож на Великобританию. Здесь выявлено 13 региональных и 16 национальных кластеров. Их идентификация осуществлялась при опросе 75 экспертов.

В Португалии региональные кластеры не выявлялись каким-то отдельным исследованием, но были идентифицированы как результат изучения конкурентоспособности национальной экономики, проводимого под руководством М. Портера. Выявлено 33 региональных кластера в индустриальных районах с экспортной специализацией.

Во Франции в процессе картографирования идентифицировано 144 существующих региональных кластера. Кроме того, около 82-х находятся в процессе становления. Основные критерии для идентификации следующие: местная концентрация малого и среднего бизнеса; отнесенность малого и среднего бизнеса к одной или нескольким отраслям промышленности; сотрудничество и конкуренция фирм; наличие поддерживающих фирм; единые культурные нормы и традиции.

В Норвегии на основе социологического исследования выявлены 62 потенциальных региональных кластера. Основные критерии идентификации: охват рынка рабочей силы и ее специализация; включение не меньше 10 фирм и 200 рабочих мест. 55 кластеров были образованы на основе традиционных промышленных секторов и предоставляли 63 000 рабочих мест. Это составило 22% от уровня занятости по всей стране.

В Испании идентифицированы 142 региональных кластера, специализирующихся, главным образом, на традиционных отраслях промышленности. Основные критерии идентификации: местная концентрация мелкого и среднего бизнеса, где фирмы сотрудничают по проблемам поставок общим заказчикам; единые культурные ценности.

В Австрии выявлено 76 региональных кластеров. Критерии идентификации: ориентация на потребителя; горизонтальные и вертикальные связи; определение конкурентоспособности на международном уровне.

В Германии пока нет общего исследования по выявлению кластеров, но есть по отдельным регионам (землям).

В Финляндии – 9 ключевых национальных кластеров. Критерии идентификации: данные по развитию экспорта и инвестиций, а также межиндустриальные связи.

В Нидерландах изучение региональных кластеров проводилось с помощью двух различных подходов. Согласно методу Портера есть 12 крупных конгломератов взаимосвязанных индустриальных отраслей, тогда как социологические исследования говорят о 60 региональных кластерах, действующих в голландской деловой среде. Критерий идентификации: изучение связей между поставщиками товаров и услуг и их клиентами. С точки зрения важности кластеров – это почти 30% от общего производства товаров в стране.

В Бельгии применялись различные подходы выявления кластеров и в результате получены различные цифры, колеблющиеся в районе от 18 до 40 региональных кластеров.

В Швеции – шесть конкурентоспособных на международном уровне национальных кластеров.

В целом можно сделать вывод, что только в нескольких европейских государствах проведены исследования и получена подробная картография региональных кластеров. В ряде стран идентифицированы пока только национальные или отдельные индустриальные кластеры. Статистика показывает, что уровень экономического развития кластеров в среднем выше, чем в идентичных компаниях или предприятиях по стране. Отметим также, что нет и универсальной методики их выявления, которую можно было бы использовать в любой стране, не подстраиваясь под местную специфику.

Анализ ситуации проявил связь территориального фактора с характером недостающих кластеру связей и стремлению к их интеграции. Прикладные исследования и вспомогательные услуги все чаще находятся в пределах границ кластера, а сырье и капитальное оборудование поступают из внешних международных источников, в то время как относительно основных комплектующих и фундаментальных исследований четкой тенденции не прослеживается.

В некоторых кластерах производство комплектую-

щих осуществляется полностью за их пределами. Исследования показывают, что значение временных коалиций возрастает и, возможно, отражает общие тренды развития. То есть работа по руководству проектом и созданию временных организаций становится вообще обычным явлением. Тенденция создания временных коалиций подтверждается как для наукоемких, так и для традиционных региональных кластеров в Европе. Также все чаще наблюдается управление операциями с помощью долгосрочных отношений.

КОНВЕРГЕНЦИЯ ТРАДИЦИЙ И НОВАЦИЙ

Анализ существующих моделей развития кластеров и применимости их в российских условиях позволил сделать ряд выводов и рекомендаций.

Экономика России обладает наследственностью в виде советской модели организации промышленности – территориальных производственных комплексов (ТПК). Она нуждается в трансформации для соответствия рыночной экономике и вызовам глобализации. Необходимо отметить, что большое количество ресурсоориентированных предприятий, построенных в рамках ТПК-подхода в Западной и Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, являются сейчас основой конкурентоспособности и экспортного потенциала России. Например, по оценкам А.Г. Гранберга, 12 наиболее развитых ТПК (Курская магнитная аномалия – КМА, Тимано-Печорский, Северо-Тюменский, Норильский, Средне-Обский, Кузбасский, Саянский, Красноярский, Иркутско-Черемховский, Братско-Усть-Илимский, Южно-Якутский и Западно-Якутский ТПК) давали в 2002 г. 34,4% промышленного производства и обеспечивали 62,6% экспорта России*.

После распада СССР в рамках уже рыночной экономики ТПК-подход продолжал применяться по отношению к территориям нового освоения. Концепция кластеров не копирует ТПК, они также и не противоречат друг другу, но могут существовать параллельно в российских условиях значительных диспаритетов по уровню развития и освоенности регионов. Так, разработка Нижнего Приангарья началась только в 2006 г. с использованием механизма государственно-частного партнерства и средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Применимость существующих зарубежных моделей развития кластеров определяется как характеристиками региона, так и спецификой конкретных отраслей.

- В наибольшей степени для России применима индийско-китайская модель организации кластеров. В соответствии с ней кластеры развиваются за счет привлечения крупных международных компаний через прямые иностранные инвестиции (ПИИ). Последние необходимы для освоения передовых технологий и выхода на мировые рынки. В российских условиях ПИИ целесообразно комбинировать со значительными ресурсными возможностями федеральных институтов развития.
- Североамериканская модель наименее применима в России, так как ее эффективность существенно зависит от степени развития рыночных институтов и конкуренции. Современный характер экономики России не позволяет рассчитывать на выполнение этих предпосылок.
- Возможность использования итальянской модели ограничена относительно слабым развитием малого бизнеса в России, а также низкой эффективностью муниципального управления. Необходима поддержка малого бизнеса в отраслях, в наибольшей степени соответствующих итальянской модели. К ним относятся секторы, производящие продукцию с высокой возможностью дифференциации и не требующие значительного масштаба производства.
- Финская модель актуальна только для части российских регионов, которые имеют выгодное экспортное расположение (центр, юг, северо-запад). Для других модель применима в рамках использования потенциала науки и образования для создания инновационной продукции.
- Россия может успешно использовать японский опыт фирм-лидеров в кластерах и частно-государственного регулирования экономических процессов. Очень важно, чтобы каждый кластер в регионе имел фирму-лидера, которая была бы основным инициатором развития, а также несла ответственность за эффективность выбранной стратегии.

Развитие территориальных кластеров в России является одним из условий повышения конкурентоспособности отечественной экономики и интенсификации механизмов частно-государственного партнерства [5]. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, предусматривается создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий, формирование ряда высокотехнологичных кластеров в европейской и азиатской частях страны.

ВЕКТОР ОПРЕДЕЛЯЕТСЯ ГОСУДАРСТВОМ

Можно выделить два подхода в кластерной политике. Первый представляет собой комплекс мер, осуществляемых федеральными и региональными органами власти по идентификации кластеров, определению поля деятельности формирующих кластеры фирм, созданию государственных органов поддержки кластеров и осуществлению общей политики их поддержания в стране и регионе. Второй базируется на хорошем знании существующих в стране или регионе кластеров и подразумевает индивидуальный подход к проблемам развития каждого из них в отдельности. Государство может сти-

* Вклад Сибири в общую сумму бюджетных доходов России искусственно занижается в 1,8 раза, считают ученые иркутского Института географии СО РАН [4].

мулировать развитие кластеров, проводя комплекс мероприятий, как то [6]:

- «брокерскую» политику – создание платформы для диалога всех экономических агентов, работающих в кластере;
- диверсификацию местного спроса посредством размещения у имеющихся здесь предприятий государственных заказов с более высокими стандартами;
- повышение квалификации местной рабочей силы через реализацию программ дополнительного образования и переподготовки кадров;
- создание «брэнда» региона для привлечения иностранных инвестиций.

По роли государства при проведении кластерной политики выделяются четыре типа кластерной политики [7]:

1) **каталитическая** – когда правительство сводит заинтересованные стороны (например частные компании и исследовательские организации) между собой, но обеспечивает ограниченную финансовую поддержку реализации проекта;

2) **поддерживающая** – при которой каталитическая функция государства дополняется его инвестициями в инфраструктуру регионов, образование, тренинг и маркетинг для стимулирования развития кластеров;

3) **директивная** – когда поддерживающая функция государства дополняется проведением специальных программ, нацеленных на трансформацию специализации регионов через развитие кластеров;

4) **интервенционистская** – при которой правительство наряду с выполнением своей директивной функции перенимает у частного сектора ответственность за принятие решения о дальнейшем развитии кластеров и посредством трансфертов, субсидий, ограничений или регулирования, а также активного контроля над фирмами в кластере формирует его специализацию.

Согласно исследованию М. Энрайта, в 40% из 160 региональных кластеров, развивающихся в мире, местные и региональные органы власти проводят поддерживающую кластерную политику [7]. Каталитическая политика осуществляется национальными, региональными и локальными органами власти по отношению к 20% региональных кластеров, директивная – к 5%, а интервенционистская – для 2-3% кластеров.

Инициаторами осуществления кластерной политики «сверху-вниз» являются центральные или региональные органы власти, а объектами ее проведения обычно становятся группы родственных взаимосвязанных отраслей и подотраслей промышленности и сферы услуг страны, которые наиболее успешно специализируются в международном разделении труда. Такие внепространственные кластеры часто состоят из крупных компаний и не имеют скоплений взаимодействующих друг с другом малых и средних предприятий, поэтому по отношению к ним проводится отдельная политика.

Наиболее яркие примеры реализации мероприятий такого типа – Финляндия, Нидерланды и Дания. Заметим, что Финляндия во многом благодаря кластерной политике смогла за последние 15 лет выйти в мировые лидеры по конкурентоспособности в телекоммуникациях.

Инициаторами кластерной политики могут выступить не только центральные органы управления, но и региональные власти или местные объединения предпринимателей, предлагающие реализацию программ стимулирования развития пространственных (региональных или локальных) кластеров «снизу-вверх». При организации кластерных инициатив обычно создается орган, контролирующий развитие кластера, нанимаются менеджеры для достижения конкретных целей.

Основные функции менеджеров кластерной инициативы: маркетинг и продвижение кластера, создание условий для интернационализации производства, контроль и повышение качества продукции, интенсификация коммуникации и кооперации между фирмами-членами кластера.

Таким образом, кластерную политику можно охарактеризовать как новый способ организации микроэкономической политики в стране по отношению к ее новым объектам – пространственным и внепространственным кластерам.

Основной целью реализации кластерной политики в России 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.

Результаты реализации кластерной политики – это 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.

Анализ показал, что в России развитие кластерных инициатив «снизу-вверх» весьма ограничено в силу ряда причин, хотя существуют и подобные примеры. Реализуемые в настоящее время в регионах инициативы строятся «сверху-вниз» – от властей и/или крупного бизнеса, через доступные им организационные и финансово-инвестиционные возможности, к координации и интеграции малого бизнеса и инфраструктуры вокруг крупных проектов.

В этих вопросах регионам зачастую не хватает не только ресурсов, но также и специальных знаний, кадрового обеспечения разработки и реализации кластерных проектов, апробированных организационно-структурных решений организации кластеров, координации и управления их развитием.

Отсутствуют механизмы взаимодействия институтов развития федерального уровня с аналогичными ре-

гиональными структурами. С другой стороны, такое взаимодействие в поддержке кластерных инициатив должно бы подразумевать наличие координации на федеральном уровне различных региональных, межрегиональных и собственно федеральных кластерных проектов.

Управление кластерами является долговременной задачей, решить которую можно только профессионально, не превращая его в побочную функцию. Ведение кластерного проекта требует полной занятости нескольких сотрудников, соответствующей организационной структуры и финансирования. Предполагается, что официально зарегистрированные (федеральные и региональные) кластеры получают законную бюджетную поддержку их организационного функционирования, включая соответствующее финансирование подготовки кадров. Управление программами формирования и развития кластеров должно реализовываться на принципах «проектного управления» с конкретной системой постановки целей и утверждения индикативных планов, современной системой бюджетирования и финансирования, ответственностью за их достижение.

СОЗДАВАТЬ КООПЕРАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ

Представляется целесообразным пересмотреть организацию координации деятельности между различными институтами развития и кластерными инициативами, организации и проведения кластерной политики в России.

1. Необходим единый орган на федеральном уровне, например Совет по кластерной политике при Правительстве РФ, способный анализировать ситуацию и обобщать результаты, выступать с инициативами по содержанию и изменениям в кластерной политике страны, предлагать нормативно-правовые решения по ее совершенствованию.

2. Другой структурой, создание которой возможно, например, в подчинении Минэкономразвития, могло быть агентство, в организационном и правовом плане аналогичное Федеральному агентству по управлению особыми экономическими зонами (ОЭЗ). Такое федеральное агентство по кластерной политике территорий могло бы выступать исполнительной структурой, ориентированной на создание, координацию и развитие кластеров в России. В отличие от Федерального агентства по управлению ОЭЗ, объектом организации и управления здесь должны выступать не географически и административно очерченные территории, на которые распространяются особые условия хозяйствования, а формализованные организационно-структурные образования (кластеры) из юридически самостоятельных хозяйствующих субъектов. Они объединяются с целью обеспечения своей стратегической устойчивости и повышения конкурентоспособности. Достигается это за счет синергетических эффектов от определенной координации деятельности и интеграции части ресурсных и инфраструктурных возможностей. Законное создание кластеров подразумевает соблюдение определенных правил последующего функционирования, обоснование положительных результатов для участников и территорий, а сформированные и зарегистрированные соответствующим образом кластеры могут претендовать на определенные меры государственной поддержки их развития.

Эффективное проведение кластерной политики невозможно без четкой пространственной идентификации объекта такой политики. Необходимо приступить к активному формированию региональных и общестрановых кластерных карт (кластерное картографирование). Такие карты, помимо достаточно очевидных результатов «наглядности» наличия различных кластерных инициатив и условий для более рационального контроля и координации, предоставляют и принципиально новую возможность обоснованного планирования новых инициатив.

Литература

1. *Roelandt T. J. A.*, and P. den Hertog. 1999. Cluster analysis and cluster-based policy making in OECD countries: Introduction to the theme. In Cluster Analysis and Cluster-based Policy: New perspectives and Rationale in Innovation Policy, edited by T. Roelandt and P. den Hertog. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, April 1999.
2. Business Clusters In the UK – A First Assessment (2001).
3. Regional Clusters in Europe, Observatory of European SMEs 2002, No. 3.
4. http:// www.baikalnarobraz.ru /index.php? IdAction=docs& Event=read&id=122
5. Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации. Министерство экономического развития Российской Федерации. 2008.
6. *Sölvell E., Lindqvist G., Ketels Ch.* The Cluster Initiative Greenbook. The Competitiveness Institute / VINNOVA, Gothenburg, 2003.; *Andersson T., Hansson E., Serger S.S., Sörvik J.* The Cluster Policies Whitebook. MalmЪ: IKED, 2004.
7. *Enright M.J.* Regional Clusters: What we know and what we should know. Paper prepared for the Kiel Institute International Workshop on Innovation Clusters and Interregional Competition, 2002. P.18.

В предыдущих номерах

Тема представлена:

№ 5. 2008 г. КЛАСТЕРЫ И КЛАСТЕРНАЯ ПОЛИТИКА (авторы А. Марголин, С. Семенов)

№ 6. 2008 г. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ И ГОРОДОВ (автор А. Гапоненко)

№ 2. 2009 г. РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВЫХ РЫНКОВ И ПОВЫШЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ (автор Ф. Фельдген)