только при условии поощрения высокотворческих подходов в проектировании и реализации стратегических планов экономического, социально-культурного и политического развития страны. Главнейшим приоритетом государства на деле должно стать **развитие человеческого потенциала**, опирающееся на качественный подъем системы образования и всемерную поддержку науки и изобретательства.

Кластеры и кластерная политика

Андрей МАРГОЛИН – доктор экономических наук, профессор, проректор по международным связям – директор Международного института государственной службы и управления (МИГСУ) РАГС

Сергей СЕМЕНОВ – кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора МИГСУ РАГС

Понятие кластера упоминается в «Требованиях к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» (2007 г.), разработанных Министерством регионального развития РФ. Однако для многих практиков термин остается «вещью в себе». Для успешного освоения кластерного подхода, а тем более – формирования кластерной политики нужно освоить его теоретические и методологические основы. И прежде всего – выявить целесообразность формирования кластеров в конкретных социально-экономических условиях.

Рассмотрим эволюцию представлений об экономической природе кластеров и их роли в повышении конкурентоспособности национальных экономик.

«Эффекты окружения» А. Маршалла

В отечественной научной литературе кластер как экономическая категория и объект управления исследован слабо. Зарубежные авторы расходятся как в определении кластера, так и факторов его формирования и развития. Но история изучения региональной кластеризации восходит еще к Альфреду Маршаллу, в частности к его идеям о преимуществах различных форм организации бизнеса в промышленности, воплощенным в исследованиях промышленных регионов Великобритании. А. Маршалл выделял экономические структуры, которые «могут быть устойчивыми благодаря концентрации множества схожих малых бизнесов в определенном месте». Он трактовал эти обстоятельства как «эффекты окружения», считая их особенно существенными для малого бизнеса [1]. Сейчас эффекты окружения (незапланированные выгоды, непреднамеренные побочные продукты текущей деятельности) назвали бы эффектами синергии, достигаемыми при объединении и повышении специализации малых предприятий кластера. В этом случае

кластер можно определить как отраслевую или географическую концентрацию предприятий, которая позволяет достичь эффекта синергии за счет взаимодействия с поставщиками сырья и материалов, оборудования, создания групп узкоспециализированных работников. В кластер также могут входить агенты для работы с удаленными рынками, возникать специализированные сектора на условиях кооперации деятельности (объединенные финансы, бухгалтерское обслуживание, использование общей техники или технологического процесса).

Концепция конкурентоспособности М. Портера

Глубокий анализ взаимосвязи степени развития кластеров и конкурентоспособности региона или страны дал М. Портер. Он определяет отраслевой кластер как «группу географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга».

М. Портер акцентирует внимание на трех основных свойствах кластеров:

1. Географическая локализация (от одного города или региона до страны или даже ряда стран).
2. Взаимосвязь между предприятиями (кластер является особой формой сети взаимосвязанных предприятий).
3. Технологическая взаимосвязанность отраслей (в кластере присутствуют предприятия разных отраслей, технологически связанных между собой, — компании готового продукта, поставщики специализированных факторов производства, компонентов, машин, сервисных услуг, производители сопутствующих продуктов и др.) [2].

Особое внимание М. Портер уделяет взаимосвязанности отраслей в кластере, потому что основные конкурентные преимущества часто лежат не внутри компании, а среди ее поставщиков, партнеров, дочерних предприятий. Конкурентные преимущества регионов обусловлены конкурентными преимуществами групп взаимосвязанных отраслей, а не общим экономическим развитием. «Одна конкурентоспособная отрасль помогает созданию другой в процессе взаимоукрепляющих отношений. Такая отрасль часто бывает самым требовательным покупателем товаров и услуг, от которых зависит. Ее наличие в стране становится важным фактором, определяющим рост конкурентоспособности отрасли-поставщика». Конкурентоспособная отрасль тянет за собой все остальные, связанные с ней, предъявляя более жесткие требования к продукции, оказывая технологическую поддержку за счет обмена инновациями. Неконкурентная отрасль способна подорвать другие отрасли в случае, если она выступает в роли покупателя [2].

Концепция конкурентоспособности М. Портера представляет логику установления связей между корпоративной конкурентоспособностью и состоянием региональной экономики, предпринимателем и региональной властью в контексте открытости экономики. Таким образом, реализуется стратегическая цель развития территории — поддержание и повышение уровня жизни на основе роста конкурентоспособности предприятий. Основная роль в

Отметим, что восемь центрально- и восточноевропейских стран столкнулись с необходимостью ликвидации последствий существования плановой экономической системы, определявшей размещение субъектов хозяйственной деятельности на основе решений, не имеющих сейчас смысла в новых условиях хозяйствования.

Одно из наиболее глубоких исследований по кластерам в странах-новых членах ЕС выполнено Кристианом Кетелсом (Ketels Christian) и Орханом Солвеллом (Sölvell Örjan) при содействии Эмилиано Дука, Инес Саграрио, Торбьорна Фолкессона и Горана Линдквиста в 2005 году. В этом исследовании представлены первые результаты систематического картографирования и анализа региональных кластеров в ЕС-10. Исследователи опираются на классификационную систему распределения занятости по четырем крупным секторам экономики с детализацией по 38 кластерным категориям внутри секторов. Данная классификационная система была применена к 41 региону стран ЕС-10.

Кластерные ка тегории в исследовании определяются как перечни специфических отраслей, эмпирически стремящихся к совместному размещению. Данное понятие реализовано путем формирования 38 кластерных категорий на основе определений, разработанных Институтом стратегии и конкурентоспособности, Гарвардской школой бизнеса. Определения кластерных категорий базируются на системе индустриальной класс с у7 0 у7 0 ор»740 (ти4ова443 (рдест)23 (23 45с\360.)

ческий географический район, располагающий различными видами внешних факторов, работающих на развитие кластеров и оказывающих достаточно сильное материальное влияние на размещение видов экономической деятельности.

Региональный кластер , по определению Майкла Портера, — «географически близко размещенные конечные производители, поставщики товаров и услуг, научные лаборатории, образовательные учреждения и другие институты, функционирующие в конкретной экономической области». В исследовании Кетелса данное понятие оптимизировано и трактуется как «наличие кластерной категории в рамках специфического региона» [3].

Исследование К. Кетелса позволило выявить относительную занятость по четырем кластерным категориям: товарно-кластерный сектор, местный, природно-ресурсный и сектор публичного администрирования.

Исследование кластеризации в ЕС-10 показало:

- их региональные перспективы;
- модели экономической специализации для 41 региона стран ЕС-10;
- изменения, произошедшие в области региональной специализации в течение последних лет;
- взаимосвязь между мощностью региональных кластеров и индикаторами функционирования экономики регионов.

В исследовании также содержится очень важный вывод «о недостаточной региональной специализации по кластерам, специфическим для данных регионов, и географической концентрации в районах внутри кластерных категорий, как важного фактора, приводящего в результате к недостаточной конкурентоспособности европейских стран по сравнению с ведущими мировыми производителями».

Концепция кластерной политики России

Приведенные данные демонстрируют принципиальную значимость наличия соответствующих институтов и проведения целенаправленных политик для формирования среды, способствующей региональной кластеризации. Речь идет об определенной институциональной среде. Что в этом плане есть в России в настоящее время? Можно сказать, что институциональная среда, ориентированная на кластеризацию экономики, находится в зачаточном состоянии.

А между тем дальнейшие темпы роста производства отечественных предприятий зависят от результатов улучшения их конкурентоспособности на мировом рынке. В такой ситуации устойчивость нашей экономики обеспечивается способностью каждого региона конкурировать на мировом рынке за счет их уникальных преимуществ, эффективных экономических механизмов в их локальных кластерах.

Регионы должны иметь доступ к самым передовым технологиям, которые помогают оставаться конкурентоспособными их рабочей силе и экономике для реализации своего ресурсного и человеческого потенциала, имеющихся конкурентных преимуществ.

Разработанный Минэкономразвития РФ проект Концепции кластерной политики Российской Федерации дает ряд весьма важных определений, методологических и методических посылок и рекомендаций.

Так, территориально-производственные кластеры (далее – кластеры) – это 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.

С учетом отраслевой специфики выделяются следующие типы кластеров: дискретные, процессные, инновационные, туристические, транспортно-логистические и кластеры смешанных типов.

Основной це лью 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.

Основные задачи кластерной политики следующие:

1. Формирование условий для эффективного организационного развития кластеров, включая выявление участников кластера, разработку стратегии его развития, обеспечивающей устранение «узких мест» и ограничений, подрывающих конкурентоспособность выпускаемой продукции в рамках цепочки производства добавленной стоимости, а также 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:

- поддержка развития малого и среднего предпринимательства;
- инновационная и технологическая политика;
- образовательная политика;
- политика привлечения инвестиций;
- политики развития экспорта;
- развитие транспортной и энергетической инфраструктуры;
- развитие отраслей экономики.

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

Концепция дает обзор проблем развития большинства типов кластеров, действий, для предупреждения рисков неэффективности реализации кластерной политики, направлений формирования благоприятных условий развития кластеров. Указаны пути содействия реализации проектов, направленных на повышение конкурентоспособности участников кластера, и ряд других очень важных вопросов. Но са-

мое главное, Концепция демонстрирует подходы к формированию системы исполнения при реализации кластерной политики регионами в виде организационных решений по развитию кластеров.

Содействие организационному развитию кластеров предполагает оказание поддержки со стороны органов власти в реализации следующих мероприятий:

1. Создание специализированной организации развития кластера, обеспечивающей координацию деятельности его участников, в различных организационно-правовых формах.
2. Проведение анализа структуры кластера, цепочки производства добавленной стоимости, осуществляемого основными участниками кластера, определение барьеров и возможностей для развития кластера.
3. Разработка стратегии развития кластера и плана мероприятий по ее реализации, включающей разработку набора кластерных проектов и мер, направленных на формирование благоприятных условий развития кластера.
4. Установление эффективного информационного взаимодействия между участниками кластера.
5. Реализация мер по стимулированию сотрудничества между участниками кластера (организация конференций, семинаров, рабочих групп, создание специализированных интернет-ресурсов и электронных списков рассылки).

Концепцией предполагается, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления будут выступать в качестве инициаторов формирования организаций развития кластеров, а также предоставлять субсидии 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.

Можно надеяться, что столь важный документ приобретет статус официального в ближайшее время и станет основой в ряду регулятивов, формирующих рациональную институциональную среду для проведения кластеризации национальной экономики, повышения ее эффективности и конкурентоспособности.

Стратегии конкурентоспособности пилотных регионов

Существенным шагом в направлении возможности проведения кластерной политики в стране является активная работа российских экспертов в международных исследовательских программах.

С октября 2007 г. и в течение всего 2008 г. специалисты Российской академии государственной службы при Президенте РФ участвуют в проекте Europe Aid/121435 /C/SER/RU «Развитие финансовых рынков. Поддержка государственной политики, направленной на повышение конкурентоспособности российской экономики». Офис Проекта базируется в РАГС, а его реализация осуществляется в составе международного консорциума экспертов Евросоюза и России (РАГС). Проект финансируется Европейским союзом.

Основные цели Проекта — повышение конкурентоспособности рос-

сийской экономики на основе развития финансовых рынков, разработки стратегий создания и функционирования институтов развития с участием государства, определения механизмов их взаимодействия с институтами развития регионального уровня, оценки влияния проектов и программ, реализуемых институтами развития, на формирование конкурентоспособных межрегиональных и межотраслевых кластеров. По сути, речь идет о поиске решения задачи повышения конкурентоспособности регионов на основе проведения в них кластерной политики с использованием накопленных ресурсов государственных институтов развития и формированием в регионах необходимой для их эффективного освоения финансовой инфраструктуры. В самом общем виде можно говорить о кластерной стратегии регионов. В качестве пилотных приняты три территории: Калужская область, Саратовская область и Республика Саха (Якутия). В дальнейшем наработки по пилотным объектам должны адаптироваться и ретранслироваться во все регионы России.

В проект включены следующие задачи:

- Анализ деятельности существующих зарубежных и российских институтов развития, оценка их влияния на проведение политики повышения конкурентоспособности экономики в пилотных регионах.
- Оценка влияния проектов и программ, реализуемых институтами развития, на формирование конкурентоспособных межрегиональных и межотраслевых кластеров.
- Изучение законодательства и практики функционирования различных сегментов российского финансового рынка и финансовых институтов по тематике исследования для выявления существующих препятствий финансовому посредничеству.
- Обоснование рекомендаций по совершенствованию законодательства в области институтов развития, оценка последствий внесения предлагаемых изменений и их влияния на реализацию политики повышения конкурентоспособности экономики.
- Обоснование рекомендаций по созданию институтов развития на региональном и межрегиональном уровнях, включая создание организационных структур, обеспечивающих координацию деятельности по проведению кластерной политики.
- Разработка рекомендаций по критериям и процедурам отбора проектов и программ, получающих поддержку институтов развития.
- Разработка рекомендаций по оценке эффективности использования ресурсов институтов развития (учитывая народнохозяйственную эффективность и мультипликативные эффекты межотраслевых взаимодействий предприятий-реципиентов инвестиций).
- Разработка методики мониторинга деятельности институтов развития на примере пилотных регионов.
- Разработка системы оценки эффективности функционирования институтов развития различных типов, в том числе принципы определения целевых показателей их деятельности и конкретные примеры таких показателей.

- Разработка программ повышения квалификации и организация ознакомительных поездок представителей МЭРТ и пилотных регионов в страны EU с целью изучения европейского опыта решения проблем, исследуемых в рамках Проекта.
- Изучение мирового опыта организации частно-государственного партнерства и возможностей его использования в деятельности институтов развития с участием государства.
- Исследование мирового опыта создания и функционирования институтов развития, оценка потенциала его адаптации к российским условиям.

Широта круга требующих решения задач обоснована сложностью поставленных целей и ответственностью за качество получаемых результатов. Наработанные в пилотных регионах решения предполагается широко ретранслировать в стране. Особенно важно, что найденные решения по кластеризации регионов будут поддержаны предложениями по адекватному совершенствованию институциональной среды, формирующей благоприятные условия по широкому практическому использованию кластерного подхода в России, интеграции его возможностей с ресурсным потенциалом различных институтов развития.

Значимость исследования состоит в разработке практического инструмента управления региональной экономикой в современных условиях на основе кластерного подхода. Такой инструментарий может быть использован российскими регионами для оценки возможностей кластеризации и перспектив своего экономического развития. Применение регионами кластерных технологий развития может быть направлено на совершенствование механизмов частно-государственного партнерства.

Алгоритм разработки кластерной политики

Процесс становления кластерного подхода для исследования российской экономики и управления ее развитием только начался. Актуальной задачей для российских ученых и практиков является обоснование возможности кластеризации региональной экономики России как перспективного направления экономического развития регионов для повышения их конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и занятости населения.

На наш взгляд, необходимо провести углубленные исследования как в теоретическом, так и в методическом направлении:

1. Определить понятие и сущность кластеров, их признаки и место в региональной экономике.
2. Изучить и обобщить зарубежный опыт кластеризации региональной экономики как инструмента повышения региональной конкурентоспособности.
3. Выявить предпосылки формирования кластеров в регионах, на основе оценки конкурентных преимуществ региона оценить приоритеты кластеризации региональной экономики.
4. Проанализировать условия и сформулировать направления региональных инициатив поддержки развития конкурентоспособных кластеров региона.
5. Оценить влияние кластеризации на перспективы экономического развития региона.
6. Создать методику оценки класте-

ров с позиции профильности того или иного кластера для экономики региона.

7. Создать методику идентификации кластеров в регионах, включающую набор статистических показателей, адаптированных для российских условий.
8. Обосновать подходы к формированию промышленной политики региона, основанные на анализе кластерных схем.
9. Сформировать методологию для организации регулярного кластерного картографирования всех регионов России с целью проведения эффективной кластерной политики.

Литература

1. *Marshall Alfred*. Principles of Economics. First edition, 1890.
2. *Портер М.Э.* Конкуренция. М.: Издательский дом «Вильямс», 2001.
3. *Ketels Christian and Sölvell Örjan.* (2005) "Clusters in the EU 10 new member countries" Europe INNOVA.

Ведомственный финансовый контроль: структура и механизмы

Сергей СЫСОЛЯТИН – заместитель начальника Главного контрольного управления делами Президента Российской Федерации

Исследование природы ведомственного контроля, выявление его специфики требует уточнения используемого терминологического аппарата. Возникает вопрос относительно взаимосвязи понятий «ведомственный», «вневедомственный» и «внутриведомственный» контроль.

Вневедомственный контроль предполагает осуществление контрольных функций, независимо от ведомственной подчиненности проверяемых субъектов хозяйствования. Положительной стороной вневедомственного контроля является его объективность, результативность, достаточно высокое качество и глубина проверок. Однако эффективность данного вида контроля снижается из-за некомплексности и несистематичности проверок [1].

Ведомственный контроль – это контроль вышестоящего органа по отношению к подведомственным организациям. Ведомственный контроль за деятельностью предприятий и организаций осуществляется вышестоящим органом по принципу административной подчиненности.

Внутриведомственный государственный контроль – это исключительно внутренний финансовый контроль в рамках определенного ведомства, который осуществляется руководителями соответствующих образований и специально созданными контрольно-ревизионными подразделениями (контро