

ПРОМЫШЛЕННЫЕ КЛАСТЕРЫ В РОССИИ: СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

Г. Ю. Гагарина, Л. Н. Чайникова

Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова,
Москва, Россия

Н. Ю. Сорокина

Институт экономики РАН, Москва, Россия

Промышленные кластеры, с одной стороны, являются инструментом современной промышленной политики, реализуемой в отраслевом и территориальном аспектах, а с другой – выступают объектом государственной поддержки, которая осуществляется в рамках программ кластерной политики. В настоящее время в государственной поддержке промышленных кластеров преобладают меры, поощряющие локализацию производства для выпуска продукции в рамках реализации отраслевых планов импортозамещения и национальных проектов. В статье показано, что основными проблемами, возникающими в связи с применением кластерного подхода в России, являются отсутствие методики оценки рынка потенциального кластера, ограничение кластера границами субъекта Федерации или группы муниципальных образований, неразвитость форм взаимодействия предприятий – участников кластера, абсолютизация структуры кластера и отсутствие конкретных действий по развитию кластера со стороны его участников, органов регионального управления и других заинтересованных сторон. Обосновано, что государственная поддержка промышленных кластеров в Российской Федерации должна быть нацелена на снижение административных, институциональных и иных барьеров для участников кластеров и содействие развитию их производственных компетенций. При таком подходе кластерная политика становится важнейшим драйвером создания точек роста национальной экономики, повышения конкурентоспособности регионов и отраслей на международном уровне.

Ключевые слова: кластерная политика, государственная поддержка, импортозамещение, национальный проект, национальные цели развития Российской Федерации.

INDUSTRIAL CLUSTERS IN RUSSIA: OLD PROBLEMS AND NEW CHALLENGES

Galina Yu. Gagarina, Liliya N. Chaynikova

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

Natalya Yu. Sorokina

Institute of Economics Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Industrial clusters, on the one hand, act as a tool of today's industrial policy pursued in sectoral and territorial aspects and, on the other hand, they are the object of state support, which is carried out within the frames of the program of cluster policy. Nowadays state support of industrial clusters includes mainly measures encouraging production localization aimed at product output within the frames of sectoral plans of import substitution and national projects. It is shown that key difficulties arising in using the cluster approach in Russia are the absence of methodology needed to estimate potential cluster market, restricting the cluster by borders of entity of the Federation or a group of municipal structures, underdeveloped forms of interaction between enterprises – cluster participants, absolutization of cluster pattern and the absence of concrete steps aimed at cluster development on the part of its participants, bodies of regional administration and other concerned parties. It is proven that state support of industrial clusters in the Russian Federation should target at cutting administrative, institutional and other barriers for cluster participants and promoting the development of their industrial competences. In this case cluster policy in the aspect of industrial cluster support can become an important driver of building spots of national economy growth, raising competitiveness of regions and sectors on the international level.

Keywords: cluster policy, state support, import substitution, national projects, national goals of the Russian Federation development.

Введение

Достижение национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г.¹ во многом будет зависеть от того, в какой мере стране удастся изменить свое положение в глобальных цепочках стоимости, преодолев последствия эффекта колеи (QWERTY-эффекта) [11], препятствующего ее устойчивому социально-экономическому развитию. Важнейшими условиями адекватной реакции России на возникающие технологические вызовы являются внедрение передовых производственных технологий как основы обеспечения темпов роста валового внутреннего продукта страны выше среднемировых и достижение высоких показателей экспорта несырьевых товаров – ключевых ориентиров национальной цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство».

Основной сферой применения современных производственных технологий традиционно выступает промышленность, государственная поддержка которой осуществляется в рамках промышленной политики², призванной способствовать развитию промышленного потенциала страны и обеспечивать производство конкурентоспособной на мировом рынке промышленной продукции. Особенностью современной промышленной политики является то, что она осуществляется не только в отраслевом, но и территориальном аспекте. С этих позиций одной из перспективных форм организации точек роста в промышленности наряду с индустриальными парками, промышленными технопарками и инжиниринговыми центрами становятся *промышленные кластеры* – совокупность субъектов экономической

деятельности в сфере промышленности, специфика которых в территориальном аспекте заключается в близости размещения, облегчающего формирование кооперационных связей, а в отраслевом – в функциональной зависимости производственных процессов, обеспечивающих их более высокую эффективность за счет специфики организации экономических процессов между участниками.

Промышленные кластеры и в России, и за рубежом являются особым объектом государственной поддержки, которая осуществляется в рамках программ кластерной политики³ – деятельности государства в области обеспечения высоких темпов экономического роста и диверсификации экономики за счет содействия формированию, эффективной деятельности и развитию кластеров. В краткосрочной перспективе она призвана способствовать росту конкурентоспособности предприятий и организаций, образующих кластер, и улучшению результатов их производственно-хозяйственной деятельности, а в долгосрочной – встраиванию отечественных производителей в глобальные цепочки создания добавленной стоимости, обеспечивая рост несырьевого и высокотехнологичного экспорта товаров и услуг как ключевого фактора экономического роста.

Вышесказанное определяет *актуальность исследований*, посвященных анализу промышленных кластеров и кластерной политики России как особо востребованного инструмента государственной поддержки отраслевого и территориального развития в условиях ориентации системы государственного управления на достижение национальных целей развития.

Методология

Исследование основано на ключевых положениях кластерной теории [9], позволяющей системно изучать промышленные

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74304210/#review> (дата обращения: 10.03.2021).

² См.: Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – URL: <https://base.garant.ru/70833138/> (дата обращения: 20.03.2021).

³ См.: Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации. – URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/9522881> (дата обращения: 10.02.2021).

кластеры, уделяя особое внимание роли государства в процессе их образования, функционирования и развития. В рамках данного подхода промышленные кластеры рассматриваются как феномен сочетания отраслевого и территориального аспектов промышленной политики государства, обеспечивающей эффективную организацию хозяйства и основу благосостояния населения [5]. В качестве основного метода исследования использован сравнительный анализ, позволяющий сделать аргументированные выводы о динамике развития промышленных кластеров, а также о состоянии и перспективах современной кластерной политики в России.

Промышленные кластеры и кластерная политика в Российской Федерации

Кластерные инициативы начали активно реализовываться в Российской Федерации с 2008 г. по линии двух министерств: Министерства экономического развития Российской Федерации, которое поддерживало программы развития инновационных кластеров, и Министерства промышленности и торговли Российской Федерации – программы развития промышленных кластеров. В 2015 г. были утверждены документы, определяющие требования к промышленным кластерам¹ для включения их в реестр министерства и предоставления государственной поддержки, важнейшим из которых, на наш взгляд, является соблюдение следующего условия: уровень кооперации в рамках кластера должен составлять не менее 20% выпуска каждым участником кластера промышленной продукции, которая используется другими участниками кластера.

В настоящее время в реестр Минпромторга России включены 50 промышленных кластеров из 36 регионов России [3].

Ежегодный объем выпускаемой продукции промышленными кластерами, сформированными с 2015 г. Минпромторгом совместно с региональными властями и предприятиями, составил свыше 1,3 трлн рублей; в федеральный бюджет за данный период поступило более 12 млрд рублей налогов, создано более 30 тысяч рабочих мест [4].

В рамках государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» были определены меры кластерной политики в отношении промышленных кластеров (рисунок).

В формате государственной поддержки предприятиям и организациям, входящим в промышленный кластер, могут быть полностью или частично возмещены следующие виды затрат: на НИОКР, уплата процентов по кредитам, возмещение затрат по лизинговым платежам, закупка технологической оснастки, приобретение программно-аппаратных комплексов и др.

В обновленной программе поддержки промышленных кластеров (версия 2.0) сделан акцент на мерах, поощряющих локализацию производства компонентной базы для выпуска конкурентоспособной отечественной продукции в рамках реализации отраслевых планов импортозамещения и национальных проектов. Другим существенным отличием является изменение приоритетов получения государственной поддержки на компенсацию затрат участников промышленных кластеров и поощрение за достижение результатов. Результатирующие показатели установлены в расчете на 1 рубль субсидии и предполагают прирост объемов производства и реализации продукции по отношению к размеру субсидии – не менее 5; прирост объемов производственной кооперации с другими участниками кластера к размеру субсидии – не менее 2; прирост налоговых отчислений в федеральный бюджет к размеру субсидии – не менее 2,3. Особо отмечено, что создание новых и поддержка развития уже функционирующих промышленных кластеров на территориях субъек-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 779 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров» (с изменениями и дополнениями). – URL: <https://base.garant.ru/71150302/> (дата обращения: 20.03.2021).

тов Российской Федерации осуществляются с учетом Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года, схем территориального плани-

рования Российской Федерации и схем территориального планирования субъектов Российской Федерации.

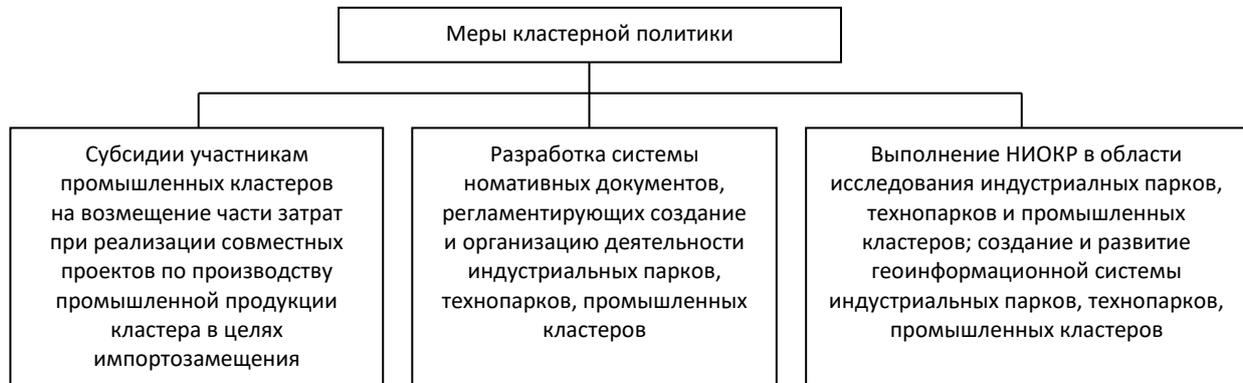


Рис. Меры кластерной политики в отношении промышленных кластеров

Таким образом, современная кластерная политика в России переориентируется на создание точек роста национальной экономики, повышение конкурентоспособности регионов и отраслей на международном уровне.

Актуальные проблемы кластерной политики на современном этапе

При этом что в настоящее время существуют различные стратегии и тактики реализации кластерной политики, наибольший интерес представляют те, которые направлены на получение максимальной прибыли при минимуме затрат. Данное разнообразие обуславливает проблему выбора способа организации кластерной политики. Другая проблема заключается в том, что региональные власти для привлечения инвесторов используют термин «кластер» в отношении тех предприятий, которые в действительности не являются таковыми. Также проблемой, снижающей эффективность кластерной политики, являются различия в интересах участников кластера. Решение данной проблемы, по нашему мнению, требует проведения со стороны региональной власти мероприятий по сглаживанию конфликтов. Кроме того, проблемами реализации кластерной политики в регионах России являются не-

достаточная роль малого бизнеса в деятельности кластера, отсутствие необходимой инфраструктуры, доверительных отношений между представителями предпринимательства и органами власти.

Основными проблемами реализации кластерного подхода являются:

1. *Отсутствие методики оценки рынка потенциального кластера.* Кластерный подход позволяет определить границы рынков и позицию территориального образования на этих рынках. Неадекватная оценка рынка или его границ приводит к неэффективным решениям и действиям региональных или муниципальных властей.

2. *Ограничение границ кластера границами субъекта Федерации приемлемо не для всех кластеров.* При этом межрегиональный характер многих кластеров требует кооперации и синхронизации действий органов власти нескольких субъектов Федерации, что расширяет состав заинтересованных сторон, однако затрудняет процедуру согласования экономических интересов и принятия эффективных управленческих решений.

3. *Дисгармония в различных формах взаимодействия предприятий и участников кластера.* Одна из сильных сторон кластерного подхода заключается в том, что он поз-

воляет переформатировать корпоративную структуру того или иного сектора, а также формировать потенциальную систему партнерств, которая необходима для успешного развития кластера. При кластерном подходе должны органично сочетаться такие формы взаимодействия предприятий, как конкуренция между компаниями-поставщиками и кооперация между потребителями и поставщиками в рамках одной технологической цепочки.

4. *Типовая структура кластера.* Проблема заключается в том, что использование типовых схем потенциального кластера (этапно-структурной, производственно-технологической) приводит к снижению эффективности реализации кластерного подхода, так как существенно ограничивает его возможности.

5. *Отсутствие конкретных действий, которые должны быть реализованы региональными органами исполнительной власти и другими заинтересованными сторонами по развитию промышленного кластера.* К ограничениям развития кластерного подхода также относятся низкая культура производства, отсутствие у многих представителей российского бизнеса опыта управления на основе аутсорсинга. Реализация кластерной политики способствует расширению доступа к производственным инновациям, технологиям, ноу-хау, специализированным услугам и высококвалифицированным кадрам, а также снижению транзакционных издержек, обеспечивающих формирование предпосылок для реализации совместных кооперационных проектов и продуктивной конкуренции.

Перспективы государственной поддержки промышленных кластеров в Российской Федерации

Снижение административных барьеров и разнообразие производственных компетенций в регионах активно способствуют развитию кластерных структур.

В таблице показаны регионы России, выступающие лидерами по числу успешных кластеров.

Регионы-лидеры по числу успешных кластеров*

Регион	Число успешных кластеров
Республика Татарстан	10
Челябинская область	7
Санкт-Петербург	4
Ульяновская область	3
Ставропольский край	2

* Составлено по: [5].

В Республике Татарстан кластерный подход не просто реализуется как инструмент промышленной политики субъекта Федерации, а является основой долгосрочной Стратегии социально-экономического развития до 2030 года [6]. Во всех субъектах, перечисленных в таблице, сформированы специальные институты развития кластеров – Центры кластерного развития, которые содействуют формированию промышленных кластеров и привлекают для них федеральное финансирование.

Несмотря на успехи кластерной политики в России, для решения актуальных проблем функционирования и развития промышленных кластеров необходимо менять требования к участникам и переходить на новый уровень поддержки развития кластерных инициатив. Одним из инструментов новой кластерной политики, на наш взгляд, должен стать мониторинг, который играет важную роль в определении сильных и слабых сторон кластерной политики, позволяет осуществлять оценку перспектив развития и увеличения количества конкурентоспособных преимуществ кластера. Важным аспектом новой кластерной политики России в отношении инфраструктурных объектов станет масштабное использование государственной информационной системы промышленности (ГИСП), которая создана по заказу Минпромторга для мониторинга развития региональной промышленной инфраструктуры, а также демонстрации подготовленных площадок инвесторам при принятии решения об открытии новых производств.

Обсуждение

По мнению экспертов, кластерная политика должна основываться на эффективной специализации регионов, т. е. государственную поддержку должны получать наиболее эффективные отрасли региональной экономики с учетом их специфики и потенциала, необходимой инфраструктуры, наличия квалифицированных кадров. В частности, заместитель министра промышленности и торговли Российской Федерации А. С. Бесprozванных отметил, что новая кластерная политика России позволяет избежать хаотичного импортозамещения и получить синергетический эффект, задействовав ключевые промышленные специализации регионов [4].

Директор Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ Л. М. Гохберг считает, что в настоящее время государственная поддержка кластеров значительно сократилась [8]. Это связано с завершением государственной поддержки инновационных территориальных кластеров со стороны Министерства экономического развития Российской Федерации, а также с тем, что программа поддержки промышленных кластеров в настоящее время переориентируется на поддержку производства той продукции, которая необходима для реализации национальных проектов [1].

Выводы

Основное требование, предъявляемое к промышленным кластерам в современных экономических условиях, – минимальный уровень кооперации при выпуске промышленной продукции, которая используется другими участниками кластера. Соблюдение этого требования является одним из ключевых условий получения государственной поддержки в рамках программ кластерной политики.

Анализ современной кластерной политики в России показал, что в настоящее время еще не в полной мере решены про-

блемы, существовавшие на этапе ее формирования, в частности, до сих пор сохраняются недостаточное число совместных кооперационных проектов и низкий уровень продуктивной конкуренции между участниками кластера. К старым проблемам добавились новые вызовы, обусловленные необходимостью переориентации кластерной политики государства на достижение национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г.

Для решения проблем кластерной политики необходима согласованная деятельность всех ключевых заинтересованных сторон, к числу которых прежде всего относятся органы государственного управления федерального и регионального уровня и предприятия – участники кластера. Органы власти должны выстроить соответствующую инфраструктуру и обеспечить ее функционирование, облегчить доступ участников кластера к источникам инвестиционных ресурсов, совершенствовать законодательную базу в области кластерной политики.

Предприятиям – участникам кластера следует наладить взаимодействие с образовательными учреждениями региона в целях развития трудового потенциала и повышения квалификации персонала; выстроить конкурентные связи между участниками кластера в части производства и продвижения товаров; организовать внутри кластера объединенные сервисные структуры и зоны контроля качества.

Кластерная политика должна рассматриваться как ключевой инструмент повышения конкурентоспособности регионов на основе активного межведомственного взаимодействия органов регионального управления, оптимального выбора секторов региональной экономики для создания кластерных проектов и минимизации географических, организационных и институциональных ограничений для предприятий – участников кластера.

Список литературы

1. Кластерная политика нуждается в пересмотре. – URL: <https://rg.ru/2020/04/28/klasternuiu-politiku-v-rf-neobhodimo-peresmotret-na-federalnom-urovne.html> (дата обращения: 10.05.2021).
2. Кудряшов В. С., Соколов А. А. Государственная кластерная политика как инструмент повышения конкурентоспособности субъектов РФ. – URL: https://old.sziu.ranepa.ru/images/nauka/UK_DOI/11_17/Kudryashov_11_17.pdf (дата обращения: 10.02.2021).
3. Минпромторг России. Меры поддержки. – URL: <https://gisp.gov.ru/navigator-measures/ru-RU> (дата обращения: 20.04.2021).
4. Минпромторг планирует изменить систему поддержки промышленных и индустриальных парков. – URL: <https://rg.ru/2020/08/09/minpromtorg-izmenit-sistemu-podderzhki-promyshlennykh-i-industrialnykh-parkov.html> (дата обращения: 09.03.2021).
5. Миролюбова Т. В., Карлина Т. В., Ковалева Т. Ю. Закономерности и факторы формирования и развития региональных кластеров : монография. – Пермь : Пермский государственный национальный исследовательский университет, 2013.
6. Партнерство для развития кластеров. – URL: <http://rt-online.ru/partnyorstvo-dlya-razvitiya-klasterov/> (дата обращения: 20.03.2021).
7. Перспективы и проблемы создания кластеров в России. – URL: <http://rareearth.ru/ru/pub/20131117/01776.html> (дата обращения: 20.03.2021).
8. Пилотные инновационные территориальные кластеры в Российской Федерации / под ред. Л. М. Гохберга, А. Е. Шадрина. – М. : Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2013.
9. Портер М. Конкуренция : пер. с англ. – М. : Издательский дом «Вильямс», 2005.
10. Тумов Б. Перегрузка кластерной политики в России. – URL: <https://stolypin.institute/wp-content/uploads/2020/01/o-perezagruzke-klasternoy-politiki-v-rossii-16.01.2020.pdf> (дата обращения: 20.03.2021).
11. Hassink R., Shin D-H. The Restructuring of Old Industrial Areas in Europe and Asia // Environment and Planning A. – 2005. – Vol. 37. – P. 571–580.

References

1. Klasternaya politika nuzhdaetsya v peresmotre [Cluster Policy Needs to be Reviewed]. (In Russ.). Available at: <https://rg.ru/2020/04/28/klasternuiu-politiku-v-rf-neobhodimo-peresmotret-na-federalnom-urovne.html> (accessed 10.05.2021).
2. Kudryashov V. S., Sokolov A. A. Gosudarstvennaya klasternaya politika kak instrument povysheniya konkurentosposobnosti subektov RF [State Cluster Policy as a Tool for Increasing Competitiveness – News of the Subjects of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: https://old.sziu.ranepa.ru/images/nauka/UK_DOI/11_17/Kudryashov_11_17.pdf (accessed 10.02.2021).
3. Minpromtorg Rossii. Mery podderzhki [Ministry of Industry and Trade of Russia. Support Measures]. (In Russ.). Available at: <https://gisp.gov.ru/navigator-measures/ru-RU> (accessed 20.04.2021).
4. Minpromtorg planiruet izmenit sistemu podderzhki promyshlennykh i industrialnykh parkov [The Ministry of Industry and Trade Plans to Change the System of Support for Industrial and Industrial Parks]. (In Russ.). Available at: <https://rg.ru/2020/08/09/minpromtorg-izmenit-sistemu-podderzhki-promyshlennykh-i-industrialnykh-parkov.html> (accessed 09.03.2021).

5. Mirolyubova T. V., Karlina T. V., Kovaleva T. Yu. *Zakonomernosti i faktory formirovaniya i razvitiya regionalnykh klasterov, monografiya* [Regularities and Factors of Formation and Development of Regional Clusters, monograph]. Perm, Perm State University, 2013. (In Russ.).

6. *Partnerstvo dlya razvitiya klasterov* [Partnership for Cluster Development]. (In Russ.). Available at: <http://rt-online.ru/partnyorstvo-dlya-razvitiya-klasterov/> (accessed 20.03.2021).

7. *Perspektivy i problemy sozdaniya klasterov v Rossii* [Prospects and problems of creating clusters in Russia]. (In Russ.). Available at: <http://rareearth.ru/ru/pub/20131117/01776.html> (accessed 20.03.2021).

8. *Pilotnye innovatsionnye territorialnye klastery v Rossiyskoy Federatsii* [Pilot Innovation Territorial Clusters in the Russian Federation], edited by L. M. Gokhberg, A. E. Shadrin. Moscow, HSE University, 2013. (In Russ.).

9. Porter M. *Konkurentsia* [Competition], translated from English. Moscow, Izdatelskiy dom «Vilyams», 2005. (In Russ.).

10. Titov B. *Perezagruzka klasternoy politiki v Rossii* [Reset of Cluster Policy in Russia]. (In Russ.). Available at: <https://stolypin.institute/wp-content/uploads/2020/01/o-perezagruzke-klasternoy-politiki-v-rossii-16.01.2020.pdf> (accessed 20.03.2021).

11. Hassink R., Shin D-H. The Restructuring of Old Industrial Areas in Europe and Asia. *Environment and Planning A*, 2005, Vol. 37, pp. 571–580.

Сведения об авторах

Галина Юрьевна Гагарина

доктор экономических наук, доцент,
заведующая кафедрой национальной
и региональной экономики
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова», 117997,
Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Gagarina.GYU@rea.ru

Наталья Юрьевна Сорокина

кандидат экономических наук,
доцент, старший научный сотрудник
Центра федеративных отношений
и регионального развития
Института экономики РАН.

Адрес: Институт экономики РАН, 117218,
Москва, Нахимовский проспект, 32.
E-mail: sorokina-tula@mail.ru

Лилия Николаевна Чайникова

доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры национальной
и региональной экономики
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова», 117997,
Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: chaynikova.liliya@mail.ru

Information about the authors

Galina Yu. Gagarina

Doctor of Economics, Associate Professor,
Head of the Department for National
and Regional Economy
of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University
of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: Gagarina.GYU@rea.ru

Natalya Yu. Sorokina

PhD, Associate Professor, Senior Researcher
of the Center for Federal Relations and Regional
Development of the Institute of Economics
Russian Academy of Sciences.

Address: Russian Academy of Sciences,
32 Nakhimovsky Prospekt, Moscow,
117218, Russian Federation.
E-mail: sorokina-tula@mail.ru

Liliya N. Chaynikova

Doctor of Economics, Associate Professor,
Professor of the Department for National
and Regional Economy
of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University
of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: chaynikova.liliya@mail.ru