

КЛАСТЕРИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ: СПОСОБЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Гарнов Андрей Петрович

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики промышленности РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: profgarnov@yandex.ru

Гарнова Виктория Юрьевна

кандидат экономических наук, доцент, начальник отдела организации лицензирования и аккредитации РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: garnovareu@yandex.ru

Государственная кластерная политика в России выстраивается на основе европейского опыта. К сожалению, она не учитывает особенности российской истории формирования пространственных экономических (промышленных) структур, а также все нюансы проведения кластерной политики за рубежом. Реально в России используют только инструменты дирижистской или континентальной политики (с активной ролью государства), осуществляя организационную, методическую, финансовую поддержку кластерных инициатив. В статье проведен анализ опыта существующей кластерной политики в России, выявлены проблемы развития промышленных кластеров, связанных с производством продуктов из отдельных компонентов. Определены приоритетные направления кластерной политики в Российской Федерации и предложены конкретные рекомендации по повышению ее эффективности.

Ключевые слова: кластер, государственная политика, регионы России, развитые страны, эффективность, инвестиции, промышленность, потенциал.

CLUSTER ECONOMY: WAYS OF RAISING THE EFFICIENCY OF STATE INDUSTRIAL POLICY

Garnov, Andrey P.

Doctor of Economics, Professor of the Department for Industry Economics of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: profgarnov@yandex.ru

Garnova, Viktoriya Yu.

PhD, Assistant Professor, Head of the Licensing and Accreditation Department of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: garnovareu@yandex.ru

The state cluster policy in Russia is being developed on the basis of European experience. Unfortunately, it does not take into account Russian history of shaping space economic (industrial) structure and all the details of pursuing cluster policy abroad. In fact Russia uses only tools of continental policy (with an active role of state) conducting organizational, methodological, finance support of cluster initiatives. The article analyzes the experience of the current cluster policy in Russia, shows problems of industrial clusters' development connected with product manufacturing of certain components. The authors identify the priority lines in cluster policy in the Russian Federation and propose recommendations aimed at raising its efficiency.

Keywords: cluster, state policy, Russian regions, industrialized countries, efficiency, investment, industry, potential.

Повысить роль регионов в формировании кластеров, как это происходит в развитых странах, осуществляющих политику кластеризации по англосаксонской (либеральной) модели, пока в нашей стране не удалось. В регионах России в настоящее время не хватает ресурсов (финансовых, управленческих, трудовых и т. д.) для проявления самостоятельности в проведении такого рода политики. С одной стороны, активная роль государства в поддержке развития кластеров может повысить эффективность кластерной политики в российских регионах и сделать кластеры действенным инструментом реализации их инвестиционного и промышленного потенциала. С другой стороны, в программных документах и нормативно-правовых актах, определяющих возможности развития кластеров, четко не прописаны роль и инструменты влияния институтов на реализацию кластерной политики в регионах. А ставка преимущественно на финансовую поддержку (через субсидии) будет только поощрять ожидания участников кластеров на получение дополнительных бюджетных средств (в первую очередь это предприятия малого и среднего бизнеса, научно-исследовательские предприятия) [4].

Ситуация осложняется тем, что до 2015 г. не было даже четкого определения инновационного кластера. Только в концепции промышленной политики России впервые появились критерии кластеров, претендующих на государственную поддержку. Поэтому уже не раз к кластерам в регионах пытаются отнести любые образования, которые удовлетворяют лишь одному требованию – пространственной концентрации. Несмотря на эклектичность описания государственного подхода к формированию кластеров, в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (2011 г.) были сформулированы вполне конкретные показатели развития кластеров: к 2016 г. в субъектах Федерации должно быть создано 30 функционирующих более двух лет полноценных инновационных высокотехнологичных кластеров; при этом запланировано, что к 2016 г. будет 4, а к 2020 г. – уже 7 инновационных кластеров, получивших федеральную поддержку после 2010 г. и сумевших удвоить высокотехнологичный экспорт с момента такой поддержки.

По нашему глубокому убеждению, смещение акцентов от субсидий в сторону грантовой поддержки может повысить эффективность коммерциализации разра-

боток венчурных предприятий. Но в этом случае может возникнуть вопрос о прозрачности принятия решений при выделении грантов.

В ряде случаев в России при выборе направления кластерной политики не учитывается стадия развития кластерных структур (для кластеров, находящихся на начальной стадии развития, пытаются использовать инструменты оценки функционирования зрелых кластеров). Вместе с тем на начальном этапе приоритет должен отдаваться кластерной политике, направленной в основном на создание условий для эффективного функционирования предприятий кластера. И уже по мере создания необходимых предпосылок для формирования кластера становится возможным осуществление кластерных инициатив. Таким образом, для вновь возникающих кластеров стратегиями поддержки их развития могут быть просвещение и популяризация кластерного подхода, обеспечение форума для конструктивного диалога между участниками кластеров, привлечение иностранных инвестиций в кластер, экономическое стимулирование сетевого сотрудничества в науке, образовании, маркетинге и сбыте. Для кластеров в стадии развития приоритетными должны быть поддержка предпринимательства, расширение источников финансирования, трансфер технологий в кластере, развитие приграничного сотрудничества, проведение совместных маркетинговых исследований и разработок новой продукции для субъектов кластера, а для кластеров в стадии упадка – создание банка инвестиционных проектов в кластере и объектов финансовой инфраструктуры в регионе (общества взаимного кредитования, венчурных фондов и др.), привлечение иностранных инвестиций, расширение приграничного сотрудничества и сбыта на внешнем рынке.

Еще одна проблема возникает при анализе опыта зарубежных стран в реализации мер кластерной политики. Обычно в научных публикациях анализируется не

современный, а опыт 10-15-летней давности. Именно поэтому, пытаясь перенести в российские реалии европейский опыт при разработке программных документов, не был учтен тот факт, что максимальный вклад в экономическое развитие регионов можно получить в рамках подхода, основанного на поддержке исследований, разработок и инновационной деятельности в выявленных областях специализации. А ведь именно этот подход (smart specialization) теперь лежит в основе формирования кластеров в Европе, и он постепенно возводится на уровень общеевропейской политики. Планируется, например, что только те регионы смогут претендовать на поддержку из ресурсов Европейского союза, которые уже определили свою «умную специализацию». Важно и нашим руководителям учитывать этот факт. При этом «умная специализация» касается как приоритетных направлений (таких как био- или нанотехнологии), так и низкотехнологичных отраслей или сферы услуг.

Таким образом, проведенный нами анализ опыта существующей кластерной политики в России показал, что сдерживающими факторами для формирования и развития кластеров продолжают оставаться те черты, которые характеризовали ту же кластерную политику 7–8 лет назад, а именно: низкое качество управления бизнесом; отсутствие ориентации многих предприятий на международный рынок; слабый уровень развития территориальных кооперационных структур, которые, как правило, самостоятельно не справляются с задачей разработки и реализации приоритетов для продвижения интересов регионального бизнеса; недостаточный уровень плановых решений по территориальному хозяйственному развитию; большие горизонты достижения ожидаемых результатов, так как реальные выгоды от создания кластеров проявляются только через 5–10 лет. Об этом уже пишут и другие исследователи, с которыми мы вполне солидарны [3].

Государственная поддержка кластеров – необходимый инструмент их развития,

особенно на стадии создания инновационных элементов. Зарубежный опыт показывает, что поддержка всех новых (инновационных) видов деятельности всегда затрагивала только отдельные, наиболее конкурентоспособные территории.

Эффективность государственной кластерной политики определяется несколькими факторами: во-первых, наиболее оптимальным с точки зрения конкурентоспособности выбором пространственной локализации кластерного образования; во-вторых, достижением оптимального размера кластера; в-третьих, достаточным внешним положительным эффектом от работы всех участников кластера, который определяет эффективность механизма внешней экономии через совместное участие в выгодах, подбор контрагентов и обучение персонала.

Согласно докладу ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) «Конкурентные региональные кластеры: подходы к национальной политике»¹, проблема кластерной политики складывается из решения следующих вопросов: как должна оказываться поддержка кластеров со стороны государства – через создание условий функционирования или непосредственную поддержку кластеров; должны ли государственные средства вкладываться в широкий спектр кластеров или только в ограниченный круг лидирующих региональных кластеров; что важнее с точки зрения поддержки кластеров – сохранение и развитие рабочих мест или культивирование новых, стратегически важных технологий? Е. С. Куценко выделяет 10 возможных видов рисков, связанных с реализацией кластерной политики государственными и муниципальными органами власти [2]: неверный выбор регулирующих мер в контексте отраслевого и регионального развития; несоответствие инструментов кластерной политики целям и мерам региональной политики; прева-

лирование затрат на изменение структуры пространственного размещения предприятий над возможным экономическим эффектом; рост кластера сверх оптимального размера; смещение акцента с инновационного в территориальное развитие; ошибки в определении объекта и приоритетов государственной поддержки; доминирование групп специальных интересов; несоответствие социально-экономического развития региона и кластера; существенный вклад (не всегда положительный) в кластеризацию политического фактора; отсутствие межведомственной координации.

В то же время государственные программы поддержки кластеров могут вызвать проявление ряда групп рисков: недостаточную диверсификацию региональных экономик; невозможность смены приоритетов в условиях долгосрочных инвестиций; сильную зависимость от предприятия-лидера (так называемого ядра кластера).

В Методических рекомендациях по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации² для повышения эффективности кластерной политики в России была проведена *классификация проблем кластерной политики* в зависимости от типа кластеров. В связи с этим было предложено выделить следующие типы кластеров: дискретные, процессные, инновационные и туристические.

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

- недостаток высококвалифицированных кадров, связанный со слабым участием представителей бизнеса в формировании профессиональных и образовательных стандартов, и приведение их содержания в соответствие с современными потребностями экономики, а также слабым уровнем развития инструментов и механизмов непрерывного образования;

¹ URL: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/competitiveregionalclustersnationalpolicyapproaches.htm>

² URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/development/doc1248781537747>

- низкий уровень генерации и восприимчивости промышленных предприятий к нововведениям и слабая модернизация модельного ряда выпускаемой продукции при ее низкой конкурентоспособности;

- слабый уровень развития логистической инфраструктуры и современной сети инженерно-технического обеспечения;

- недостаточный уровень организационного развития кластера, в том числе отсутствие системы эффективных механизмов информационных коммуникаций между всеми акторами кластера, а также практики применения стратегического планирования развития кластеров;

- ограничения в выходах предприятий (в силу очень многих причин) на внешние рынки.

К числу проблем развития промышленных кластеров России, связанных с производством продуктов из отдельных компонентов (в том числе автомобильных кластеров), можно отнести:

- слабый уровень развития кооперационных связей и механизмов взаимодействия между предприятиями крупного, малого и среднего бизнеса при крайне низкой доле комплектующих, производимых внешними поставщиками;

- низкий уровень операционной конкурентоспособности большинства сборочных предприятий: высокие сроки внедрения новых видов продукции, высокий уровень брака, низкий уровень технологической оснащенности и организации производства;

- сложившиеся связи с неконкурентоспособными внешними поставщиками и связанная с этим необходимость использования поставляемых ими продукции и услуг крайне низкого качества;

- недостаток логистической инфраструктуры (в том числе складской недвижимости классов А и В) для поставщиков.

Развитие *процессных кластеров* ограничено доступом малых и средних предприятий – участников кластера к сырью; финансовыми сложностями в приобретении дорогостоящего производственного обо-

рудования; проблемами с доступностью и качеством подготовки инженерно-технического персонала и рабочих высокого уровня квалификации, необходимых для обеспечения реализации технологического процесса на современном оборудовании.

Рост эффективности *инновационных кластеров* сдерживается низкой интенсивностью научно-исследовательской деятельности по ключевым направлениям развития кластеров; низкой эффективностью процессов коммерциализации технологий; ограничениями в доступе к финансовым ресурсам; низким уровнем доступности специализированных услуг для развития начинающих технологических компаний; неэффективным отраслевым регулированием.

В то же время анализ зарубежного опыта социально-экономического развития территорий показывает, что именно кластеры являются одним из основных приоритетов регионального, научного и промышленного развития. Так, региональные кластерные инициативы в Европе реализованы в районах нескольких типов: периферийных; депрессивных и районах современной промышленной реструктуризации и модернизации. В свою очередь научно-технологическая политика строится на поддержке самых передовых, обладающих высоким потенциалом отраслей, которые зачастую находятся в районах высокого уровня развития. Таким образом, промышленная кластерная политика ориентируется на развитие условий ведения бизнеса и строится на поддержке лидеров промышленных кластеров и развития малого и среднего предпринимательства, а также предполагает реализацию комплекса мер преимущественно регулятивного характера.

М. Портер отмечает, что в отличие от унаследованной Россией плановой экономики, где экономическая политика диктовалась из центра, а связи покупатель/поставщик определялись национальной перспективой, экономическая политика, основанная на кластерной инициативе, подразумевает достаточную экономическую ав-

тономию на региональном и местном уровнях [5].

Исходя из анализа опыта зарубежных стран считаем, что можно выделить *шесть направлений кластерной политики* в России:

1. Политика повышения эффективности использования инвестиционных ресурсов, инвестиционных проектов.

2. Политика посредничества, направленная на создание условий для конструктивного диалога внутри кластера и усиление кооперации между его участниками.

3. Политика стимулирования спроса – формирование потребительских предпочтений в регионе, развитие родственных и поддерживающих секторов экономики, госзаказ.

4. Образовательная политика, цель которой – формирование необходимых компетенций в регионе.

5. Политика стимулирования внешних связей, заключающаяся в устранении торговых барьеров, защите прав интеллектуальной собственности, реализации инфраструктурных и инвестиционных проектов.

6. Политика создания благоприятных структурных условий (макроэкономических, институциональных и др.).

Иными словами, для повышения эффективности кластерной политики важен комплексный анализ ее принципов, целей, задач, субъекта и объекта с позиции рассмотрения ее этапов разработки и осуществления. Этапы должны быть последовательными и проводиться с учетом интересов всех стейкхолдеров и акторов процесса кластеризации.

Так, на первом этапе целесообразно определить объект и субъект кластеризации, а также сформулировать цели и задачи кластерной политики с учетом отраслевой специализации, стадии развития кластера, ожидаемый эффект со стороны предприятий как крупного, так и малого бизнеса, научно-исследовательских учреждений, органов региональной власти. На следующем этапе важно определить принципы кластерной политики, в первую очередь системности, скоординированности и сба-

лансированности. И только на основе правильно сформулированных целей, задач и принципов возможны разработка и реализация эффективных кластерных стратегий. В этой связи важно также учитывать необходимость модернизации отечественного производства и преодоления технологической отсталости

Проведенный анализ государственной кластерной политики показал низкий уровень ее эффективности, связанный с непоследовательностью действий органов власти на разных уровнях, отсутствием практики преемственности в ряде регионов в реализации мероприятий государственной поддержки. В ряде случаев – это просто отсутствие понимания самих механизмов эффективной кластеризации экономики. В результате принятые еще в 2008–2010 гг. основные направления кластерной политики в регионах Российской Федерации так и не достигли планируемых результатов в большинстве регионов страны.

В связи с этим нам представляется возможным конкретизировать следующие приоритетные направления кластерной политики в России с целью повышения их эффективности:

1. Политика экономической автономии на региональном и местном уровнях, направленная на активизацию деятельности регионов в инновационном пространстве России и мира.

2. Политика повышения эффективности использования инвестиционных ресурсов и инвестиционных проектов через комплексные региональные исследования наиболее конкурентоспособных отраслей и предприятий как на внутреннем, так и на внешнем рынке, а также максимально возможного вклада в социально-экономическое развитие не только отдельных предприятий, но и кластеризуемой отрасли и экономики региона в целом.

3. Политика посредничества, направленная на создание условий для конструктивного диалога внутри кластера и усиление кооперации между его участниками на базе экспертного определения пред-

приятий – ядер кластеров, выявление основных интересов развития ведущих стейкхолдеров кластеризации (предприятий малого и среднего бизнеса, крупных компаний, научно-исследовательских учреждений, региональных органов власти).

4. Политика стимулирования внешнего и внутреннего спроса: формирование потребительских предпочтений в регионе, развитие родственных и поддерживающих секторов экономики, активное участие предприятий в распределении государственного заказа, поддержка экспортной деятельности малых и средних (в первую очередь инновационных) предприятий.

5. Образовательная политика, цель которой – формирование необходимых компетенций в регионе. Такая политика должна проявляться не только в работе высших и средних специальных учебных заведений, но и в активизации участия предприятий в образовательной политике регионов. Самыми действенными инструментами такого направления могут стать перекавалификация и повышение квалификации работников непосредственно на рабочих местах. В этом направлении пока недостаточно разработан механизм методической, информационно-консультационной и образовательной поддержки развития кластеров.

6. Политика стимулирования внешних связей, включение компаний кластера в глобальную цепочку. Такая политика на государственном и региональном уровне должна заключаться в устранении торговых барьеров, защите прав интеллектуальной собственности, поддержке в реализации инфраструктурных и инвестиционных проектов, в том числе на основе государственно-частного партнерства.

7. Политика создания благоприятных структурных условий: макроэкономических, институциональных и др. В первую очередь необходимо проанализировать не только государственную и региональную нормативно-правую базу функционирования кластеров, но и практику примене-

ния законодательных актов в реализации инвестиционных проектов.

В качестве рекомендаций по повышению эффективности кластерной политики предлагается следующее:

1. *На федеральном уровне необходимо формирование институциональных механизмов, отвечающих за разработку и реализацию мер кластерной политики, например, создание межведомственной комиссии по кластерной политике, в состав которой должны войти представители федеральных и региональных органов власти, а также авторитетных международных и региональных экспертов. Ее функционирование представляется целесообразным под патронажем Минэкономразвития России.*

2. *На региональном и муниципальном уровнях целесообразно проводить диагностику потенциальных кластеров, разрабатывать и реализовывать стратегии и программы их развития. Необходимы поддержка и повышение квалификации работников структур, отвечающих за эффективное взаимодействие всех участников кластера. В органах власти следует формировать межотраслевые рабочие группы для координации развития кластеров и снятия ведомственных и отраслевых ограничений для их развития. Особое внимание необходимо уделить процессу разработки показателей оценки эффективности работы всех участников кластеров, организации сбора статистической информации, а также механизмам взаимодействия предприятий малого и среднего бизнеса как наиболее эффективному инструменту формирования кластера. Успешное развитие кластеров в России возможно в рамках государственно-частного партнерства. При этом предлагается существенно модернизировать подход М. Портера за счет поддержки государством как элементов кластера, так и самого ядра данной системы.*

3. *Меры косвенной поддержки элементов кластера включают в себя мероприятия государственно-частного партнерства в области стимулирования конкуренции, соз-*

дания факторных условий, формирования спроса и поддержки смежных отраслей. В то же время *государство* должно сконцентрировать усилия на устранении барьеров, выводе экспорта за пределы региона, развитии программ переподготовки кадров, развитии инфраструктуры кластера, стимулировании инвестиций, на антимонопольной политике и страховании рисков и др. Сложность реализации кластерной политики заключается в том, что она призвана объединять и взаимоувязывать интересы различных сторон, вовлеченных в процесс кластеризации. Системные действия государства в этой области позволят ускорить процесс модернизации отечественно-

го производства, повысить инвестиционную активность российских предприятий [1].

Таким образом, кластерная политика представляет собой смешанную форму нескольких направлений, связанных с развитием бизнеса и региональным развитием. В России характерной особенностью кластерной политики является директивность, поэтому необходимо более глубоко и комплексно проработать методические основы ее формирования в стране. При этом целесообразно активизировать инициативу регионов по развитию кластеров и существенно расширить инструменты политики кластеризации.

Список литературы

1. Гарнов А. П., Гарнова В. Ю. Модернизация российской экономики // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2016. – № 3 (87). – С. 72–77.
2. Куценко Е. С. Рациональная кластерная стратегия: маневрирую между провалами рынка и государства // Форсайт. – 2012. – Т. 6. – № 3. – С. 6–15.
3. Родионова Л. Н., Хайруллин Р. Ф. Кластеры как форма интеграции инвестиционных ресурсов. – URL: http://www.ogbus.ru/authors/Rodionova/Rodionova_4.pdf
4. Чалдаева Л. А., Теракова Г. Н. Кредитование малого и среднего бизнеса: проблемы и решения. – М.: НОУ ВПО «МГТА», 2014.
5. Porter M. E. Russian Competitiveness: Where Do We Stand? Institute for Strategy and Competitiveness. – URL: http://www.isc.hbs.edu/pdf/CAON_Russia_2003_Harvard_Symposium_11-13-03_CK.pdf

References

1. Garnov A. P., Garnova V. Yu. Modernizatsiya rossiyskoy ekonomiki [Modernization of the Russian Economy]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2016, No. 3 (87), pp. 72–77. (In Russ.).
2. Kutsenko E. S. Ratsional'naya klasternaya strategiya: manevriruyu mezhdu provalami rynka i gosudarstva [Rational Cluster Strategy: Maneuvering among Market and State Downfalls]. *Forsayt* [Foresight.], 2012, Vol. 6, No. 3, pp. 6–15. (In Russ.).
3. Rodionova L. N., Khayrullin R. F. Klasteriy kak forma integratsii investitsionnykh resursov [Clusters as a Form of Integrating Investment Resources]. (In Russ.). Available at: http://www.ogbus.ru/authors/Rodionova/Rodionova_4.pdf
4. Chaldaeava L. A., Teryakova G. N. Kreditovanie malogo i srednego biznesa: problemy i resheniya [Crediting Small and Medium Business: Challenges and Solutions]. Moscow, MGTA, 2014. (In Russ.).
5. Porter M. E. Russian Competitiveness: Where Do We Stand? Institute for Strategy and Competitiveness. Available at: http://www.isc.hbs.edu/pdf/CAON_Russia_2003_Harvard_Symposium_11-13-03_CK.pdf