

© Л.М. СИМОНОВА, С.А. ИВАНОВА

*lsim@utmn.ru, swetiva@mail.ru*

УДК 338.2; 330.34

### **РОЛЬ КЛАСТЕРОВ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ**

*АННОТАЦИЯ.* В статье рассмотрены сложившиеся направления и проблемы реализации современной кластерной, промышленной и инновационной политики в России. Анализируется позиция органов государственной власти в вопросах реализации кластерной политики. Обсуждаются основные аспекты применения идеи кластеров в региональной промышленной политике.

*SUMMARY.* The article considers the prevailing trends and problems of implementation of modern cluster, industrial and innovation policy in Russia. The position of public authorities in the implementation of cluster policy is analyzed. The basic aspects of the clusters application in the regional industrial policy are discussed.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Инновационная политика, социально-экономическое развитие, кластерная политика, регион.

*KEY WORDS.* Innovation policy, socio-economic development, cluster policy, region.

Успешная разработка эффективного механизма проведения промышленной политики может оказать положительное влияние на повышение качественного уровня индустрии, на возможность серьезных структурных преобразований региональной экономики и повышение ее конкурентоспособности, в том числе на инновационных «рельсах». В то же время необходимость проведения промышленной политики продолжает оставаться широко обсуждаемой и дискуссионной концепцией, как в нашей стране, так и за рубежом. Предмет дискуссии — различия в теоретических подходах к определению понятия «промышленная политика», целесообразность ее проведения, возможности совмещения промышленной, кластерной и инновационной политики, степени участия государства в этом процессе и др.

В академических исследованиях основное видение промышленной политики сводится к комплексу мер государственного воздействия на распределение ресурсов общества в целях совершенствования структуры национальной экономики, поддержания конкурентоспособности отдельных отраслей и предприятий, а также экономики в целом на мировых рынках, корректировки негативных последствий действия механизма рынка.

Ключевые проблемы развития индустриального комплекса на основе проведения современной промышленной политики можно свести к следующим:

1. Сложилась парадоксальная ситуация: отдельные элементы промышленной политики *де-факто* давно реализуются, хотя самой промышленной политики *де-юре* не существует.

2. В региональных законах используется весьма противоречивый понятийный аппарат, не отличаются согласованностью принимаемые на федеральном и региональном уровнях подходы и методы в сфере государственной поддержки

субъектов промышленной деятельности. На региональных уровнях приняты и действуют свои законы по поддержке, развитию промышленности и малого бизнеса (законы Томской, Ульяновской, Тульской, Воронежской и др. областей, закон Московской области о промышленных округах и т.д.). Но часто нормы федерального законодательства препятствуют принятию нужных субъекту РФ решений.

3. Нет единой системы разграничения полномочий между региональными органами власти и органами местного самоуправления. Фактически сегодня регионы предоставлены сами себе, каждый по-своему выстраивает свою промышленную политику, а соответственно, и законодательную базу.

4. Промышленная политика часто строится на разрозненных стратегиях, концепциях, программах поддержки отдельно взятых секторов экономики. Так, программы государственной поддержки промышленного сектора часто касаются только узкого сектора промышленности, имеющие разный временной горизонт. Например, стратегия химической и нефтехимической промышленности разработана на период до 2015 г., стратегия развития металлургической, судостроительной и легкой промышленности — до 2020 г., а электронной промышленности — до 2030 года.

Это наглядно свидетельствует о необходимости формирования единой государственной политики в сфере индустрии и принятия базового федерального закона о промышленной политике, который бы не только учел все позитивное из предшествующих законопроектов, но и вобрал в себя полезный опыт регионального законодательства в этой сфере.

Вектором современной отечественной промышленной политики должно стать повышение конкурентоспособности экономики на основе формирования стратегического сотрудничества частного сектора с государством, выявление основных препятствий на пути к экономической реструктуризации и выбор способа их эффективного устранения.

Как показывает практика развития успешно конкурирующих субъектов, наиболее конкурентоспособные взаимосвязанные виды экономической деятельности создаются в рамках кластеров. Региональные кластеры с активной инновационной базой, обладая высокой степенью интеграции и организации инновационного взаимодействия, способны серьезно повысить инновационную конкурентоспособность и эффективность экономики регионов. Учитывая данное обстоятельство, необходимо включать кластеры в проекты индустриального развития, формируя их в рамках региональной целевой промышленной политики. Такая политика должна способствовать разработке и реализации стратегии, которая обеспечивала бы на региональном уровне трансформацию уже сформировавшейся взаимосвязи наиболее жизнеспособных и эффективных предприятий и высокотехнологичных производств, способных выпускать конкурентоспособную продукцию. Данный вариант трансформации возможен на основе кластерной политики (рис. 1).

В настоящее время выделяется кластерная политика двух поколений. Кластерная политика первого поколения 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 поддержания кластеров в стране и регионе (отрасли). Кластер-

ная политика второго поколения базируется на хорошем знании о существующих в стране или отрасли кластерах и подразумевает индивидуальный подход к проблемам развития каждого кластера в отдельности.



Рис. 1. Комплементарность между различными сферами политики

В нашем понимании *кластерная политика* — это комплекс мер, направленных на повышение инновационной конкурентоспособности страны через стимулирование развития кластеров, базирующийся:

- на хорошем знании о существующих в стране или отрасли кластерах;
- на так называемых «создаваемых» факторах производства (высококвалифицированная рабочая сила, доступная инфраструктура и т.д.);
- на индивидуальном подходе к проблемам развития каждого кластера в отдельности (т.е. необходимо учитывать местные особенности развития и выработать эффективные адресные программы).

В специализированной экономической литературе данному вопросу уделяется пристальное внимание, а также существует неоднозначность взглядов относительно степени участия государства в указанных процессах. Так Э. Хобсбом утверждает, что «признание регулирующей роли государства является ошибкой XX в.» [1; 294]. С нашей точки зрения, совершенно очевидно, что необходимым фактором успеха при разработке и реализации кластерной политики является активная позиция органов государственной власти.

Во-первых, рассматриваемому процессу должны предшествовать масштабные исследования рынков, перспектив их развития по огромной номенклатуре товаров; изучение особенностей научно-технического и производственного потенциалов регионов, а также их инновационной инфраструктуры; анализ активности и характер малого инновационного предпринимательства и т.д., что часто под силу только государственным институтам. Лишь государство располагает крупными средствами на проведение подобного рода исследований, необходимой информацией о перспективах использования в конкретном регионе новых прогрессивных технологий и методов хозяйствования, создает условия региональным предприятиям для достижения и удержания конкурентного преимущества в определенных областях путем кооперации разноформационных знаний в рамках единого кластера.

Во-вторых, необходимость государственного участия в инновационном развитии подтверждается и «провалами» рынка, а также недостаточной развитостью самого

рыночного механизма в стране. Так, неразвитость финансовой инфраструктуры, низкое качество бизнес-климата, недостаточно высокий уровень развития ассоциативных структур (торговых палат, промышленных ассоциаций), которые не справляются с задачей выработки и продвижения приоритетов и интересов регионального бизнеса, неясность правовой базы, коррупция и высокая степень криминализации экономики, краткосрочный горизонт планирования (реальные выгоды от развития кластера появляются только через 5-7 лет), а также многие другие негативные факторы затрудняют использование в России кластерных механизмов в инновационных процессах.

В-третьих, несомненно, успех от участия конкурирующих субъектов в конкурентных процессах зависит во многом от макроэкономических условий, создаваемых государством. «Конкурентные преимущества формируются при наличии отработанных и адекватных друг другу макроэкономического и микроэкономического механизмов. Практически это означает, что на народнохозяйственном уровне и на уровне хозяйствующих субъектов должны быть созданы определенные условия, при которых были бы возможны инвестиции, инновации, модернизация и справедливое распределение полученного дохода» [2; 34]. Поэтому государство должно взять на себя риск «первопроходца», развивая и повышая инновационность различных отраслей экономики через кластерный подход. Тем самым оно сигнализирует основным участникам рынка о возможности доверия к подобного рода «проектам».

В-четвертых, необходимость ведущей роли государства при проведении кластерной политики в сегодняшней России обуславливается тем, что в отличие от других экономически развитых стран Россия не имеет структур, способных заместить государство как субъекта принятия масштабных инновационно-технологических решений.

Таким образом, полноценная способность органов государственной власти внести реальный вклад в эффективное проведение кластерной политики является залогом общего развития региона, в том числе инновационного.

В России в последнее время стало происходить осознание значимости кластеризации экономики. Правительством РФ был предпринят ряд конкретных шагов в практическом внедрении кластерной политики и развитии инновационной сферы. В первую очередь государственная поддержка развития кластеризации в стране нашла свое отражение в законодательстве в инновационной области и собственно кластерной политике (кластерных инициатив и иных элементов кластерного подхода): Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г.; Стратегия развития науки и инноваций в РФ до 2015 г.; Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (2008) и т.д.

Основные характеристики государственных механизмов реализации кластерной, промышленной и инновационной политики в Российской Федерации указывают на то, что:

1. Государственная промышленная политика существует в России в виде отдельных федеральных целевых программ или отдельных решений по поддержке некоторых секторов промышленности.

2. Кластерный подход используется как один из эффективных инструментов регионального развития. При этом поддержку на конкурентной основе получают

лучшие проекты. Представители Министерства промышленности и торговли РФ поясняют, что власти не намерены навязывать кластерную инициативу сверху. С другой стороны, «региональный кластерный проект должен доказать, что готов производить конкурентную продукцию на мировом рынке» [3]. Разработанный в 2007 г. Министерством экономического развития РФ проект «Концепции развития кластерной политики в Российской Федерации» так и остался на бумаге. Упущена возможность количественного подсчета инновационных кластеров, а также идентификации их монодеятельности в перспективе.

3. В законах, регулирующих инновационную деятельность, применение кластерной политики широкого распространения не получило. Так, из 52 законов, принятых в 47 субъектах РФ, кластеры упоминаются только в 2 (Алтайский край и Новосибирская область) [4].

4. Несколько лучше обстоит ситуация с программами, концепциями и стратегиями инновационного развития (инновационной деятельности) субъектов РФ, которые утверждаются законами и нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти субъектов РФ.

5. В России нет всестороннего нормативно-правового обеспечения инновационной сферы: отсутствует комплексное правовое регулирование инновационной деятельности, не определена инновационная инфраструктура экономики и институты инновационной деятельности. Это существенно снижает эффективность взаимодействия государства и бизнеса в инновационной сфере. В настоящее время в Комитете Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям разрабатывается законопроект № 495392-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» [5]. Этот закон особенно необходим для разработки региональной политики. В данный момент в регионах существует множество законов об инновационной деятельности, что говорит в пользу принятия единого закона, чтобы уйти от разного понимания проблемы инновационной политики, инновационной деятельности и четко определить роль органов государственной власти.

В заключение необходимо выделить основные аспекты, которые играют важную роль в применении идеи кластеров в региональной промышленной политике.

1. Кластерная политика не является традиционной отраслевой политикой, так как инструменты кластерного анализа определяют кластеры не только в рамках традиционных отраслей.

2. Кластерная политика широко распространена как в виде четко определенной политики, так и в виде других политических инициатив, таких как региональные стратегии или мероприятия по поддержке локальной системы производства.

3. Кластеры предоставляют благоприятную возможность для разработки региональной целевой промышленной политики в зрелой рыночной среде, позволяя более эффективно ее сфокусировать. Так, на уровне проектов кластерный подход поддерживает концентрацию различных целевых мероприятий вокруг одной приоритетной промышленности в регионе. Мероприятия и проекты также могут интегрироваться на уровне отдельных региональных кластерных программ.

4. Использование концепции «кластера» позволяет как государственным, так и частным секторам мобилизовать усилия по выявлению эффективных путей экономического восстановления и дальнейшего повышения конкурентоспособности, а также получения доступа к факторам производства с фокусом на инновации.

5. Кластерный подход является эффективным источником политической информации. При использовании кластерного подхода может быть собрана более детальная и полезная информация о секторах экономики. Благодаря активному вовлечению частного сектора актуальная информация о состоянии кластера и оценка его потребностей в конкретном регионе может быть эффективно использована при разработке региональной промышленной политики.

6. Кластеры помогают связать между собой «эндогенный» и «экзогенный» подходы к региональному промышленному развитию. Так, кластерные стратегии возникли в результате проведения политики по привлечению инвестиций («экзогенные» стратегии), а также как средство интеграции различных видов политики, ориентированных на поддержку среднего и малого бизнеса, создание механизмов межфирменного обмена знаниями и опытом на региональном уровне («эндогенные» стратегии).

7. Фокусом кластерной политики является самоукрепление бизнес-сетей (в большей степени, чем отдельных компаний).

8. Кластерный подход, как показывает мировая практика, не только является мощным инструментом для стимулирования регионального развития, но и служит также средством достижения целей промышленной политики на макроуровне (структурные изменения, повышение конкурентоспособности, усиление инновационной направленности и пр.). Так, помимо совместимости с сетевой работой и формированием необходимых институтов концепция кластеров хорошо подходит для осуществления относительно более широких по охвату стратегий экономического роста. При этом главная ее особенность — это сочетание микро-, мезо- и макроэкономических аспектов. На микро- и мезоуровнях кластерные инициативы могут быть частью стратегий, стимулирующих региональные процессы, разрабатываемых с незначительным прямым вмешательством государственного сектора. С другой стороны, эти инициативы могут быть составным элементом федеральных «подходов», в рамках которых государственный сектор выбирает в качестве активного инструмента развития определенные отрасли экономики (например, на укрепление позиций доминирующих отраслей: автомобильная, электронная и другие).

Таким образом, изменившиеся условия и новые требования к современной промышленной политике предопределяют необходимость разработки новых подходов к механизму ее реализации, среди которых может быть выделен кластерный подход. В сложившихся условиях именно государство должно определить ориентиры и параметры национальной промышленной политики на основе кластерного подхода при переходе к инновационной модели развития экономики.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конкурентоспособность регионов: теоретико-прикладные аспекты. Под ред. Ю.Н. Перского, Н.Я. Калужновой. М.: ТЕИС, 2003. 460 с.
2. Управление конкурентоспособностью: учеб. пособие / Е.И. Мазилкина, Г.Г. Паничкина. 2-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2008. 325 с.
3. МЭРТ готово поддержать регионы с кластерным развитием. URL: <http://www.firmagarant.ru/document.php?id=3301>.
4. Ефремов А.А. Кластерная политика как инструмент формирования инновационной экономики: проблемы правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации. URL: [www.russianlaw.net/law/doc/a230.pdf](http://www.russianlaw.net/law/doc/a230.pdf).
5. Проект Федерального Закона № 495392-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации». URL: [asozd.duma.gov.ru](http://asozd.duma.gov.ru).