

8. Nogina O. A. *Nalogovyy kontrol: voprosy teorii* [Tax Control: Theory], Saint-Petersburg, Piter Publ., 2002. 160 p.
9. On measures to ensure public financial control in the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation no. 1095 of 25.07.1996. *KonsultantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=32550>.
10. Orlov M. Yu. *Sovershenstvovanie nalogovogo administrirovaniya v kontekste tekushchego etapa nalogovoy reformy* [Improving Tax Administration in the context of the current phase of the tax reform]. *Nalogovaya politika i praktika* [Tax-policy and tax practice], 2003, no. 11, pp. 35–36.
11. Porollo Ye. V. *Nalogovyy kontrol: printsipy i metody provedeniya* [Tax Control: Principles and methods], Moscow, Gardariki Publ., 1996. 280 p.
12. Somoev R. G. *Obshchaya teoriya nalogov i nalogoblozheniya* [The general theory of taxes and taxation], Moscow, Uniti Publ., 2001. 170 p.

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Ахунжанова Инна Николаевна, кандидат экономических наук, доцент

Астраханский государственный университет
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: inna_akhunzanova@mail.ru

Дрозд Ольга Валерьевна, кандидат экономических наук, доцент

Астраханский государственный университет
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: sahar_84@mail.ru

Томашевская Юлия Николаевна, кандидат экономических наук, доцент

Астраханский государственный университет
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: ylia_tom@mail.ru

В представленной работе обоснована актуальность внедрения кластерного подхода при формировании стратегий развития российских регионов, выявлены особенности инициирования и реализации кластерной политики в российской действительности, приведены результаты контентного анализа концепции долгосрочного развития Российской Федерации и региональных стратегий развития, выполнена классификация предлагаемых к имплементации на государственном уровне инструментов в зависимости от типов кластерной политики, отмечено преобладание поддерживающей и директивной кластерной политики, определен уровень развития и содержания кластерной политики, выявлены основные причины, снижающие эффективность её реализации, а также предложены рекомендации по активизации роли кластерной политики в экономике России и повышению конкурентоспособности как отдельных регионов, так и страны в целом.

Ключевые слова: кластер, кластерная политика, ключевые участники кластера, кластерная инициатива, жизненный цикл развития кластера, кластерное картирование, конкурентоспособность, стратегия социально-экономического развития, экономика регионов, межрегиональное сотрудничество

**THE PECULIARITIES OF CLUSTER POLICY IMPLEMENTATION
IN RUSSIAN FEDERATION**

Akhunzhanova Inna N., Ph.D. (Economics), Associate Professor

Astrakhan State University
20a Tatischev st., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mail: inna_akhunzhanova@mail.ru

Drozhd Olga V., Ph.D. (Economics), Associate Professor

Astrakhan State University
20a Tatischev st., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mail: sahar_84@mail.ru

Tomashevskaya Julia N., Ph.D. (Economics), Associate Professor

Astrakhan State University
20a Tatischev st., Astrakhan, 414056, Russian Federation
ylia_tom@mail.ru

In this article the urgency of implementing the cluster approach in the development strategy of the Russian regions was substantiated, the peculiarities of initiation, formation and implementation of cluster policy in the Russian reality were identified. The results of content analysis of the concept of long-term development of the Russian Federation and regional development strategies were given. The classification for the national level instruments depending on the types of cluster policy was performed. The supporting cluster policy and the directive cluster policy prevails in Russia. The authors define the level of cluster policy context in Russia and reasons of their inefficiency. Also they provide recommendations to enhance the role of cluster policy in the Russian economy in the whole and in Russian regions.

Keywords: cluster, cluster policy, stakeholders of cluster, cluster initiative, life-cycle of cluster, cluster map, competitiveness, strategy of socio-economic development, region's economy, trans-regional collaboration

Реализация кластерной политики выступает одним из перспективных направлений инновационного развития российской экономики. Федеральными органами государственной власти Российской Федерации предприняты шаги на пути формирования и внедрения кластерной стратегии страны, что подтверждается соответствующими нормативными и программными документами [4]: «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», «Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации», Приказ «О создании межведомственной рабочей группы по выработке государственной политики в сфере развития предпринимательской деятельности в территориальных кластерах». Термины «кластер» и «кластерная политика» все чаще используются при разработке стратегий и программ социально-экономического развития территорий на различных уровнях управления.

Несмотря на перечисленные факты, наблюдается недостаточное осмысление содержания кластерной политики в практике её имплементации в экономике российских регионов, практической реализации в России присущ формальный подход, что обусловлено рядом причин.

Во-первых, инициаторами проведения политики в России выступают представители власти, то есть механизм материализации преобразований осуществляется «сверху-вниз». Особенности национального менталитета предопределили существенную роль федеральных органов власти в этом процессе. Именно федеральные органы вла-

сти должны создать основу для реализации кластерной политики на всех уровнях территориального управления. При этом речь не идет о возможности ее самостоятельного осуществления на федеральном уровне. Подчеркнем, что один из важнейших факторов успеха применения кластерной политики заключается в необходимости активного вовлечения в процесс ее реализации не только представителей власти различных уровней, но и бизнес-сообщества, научных кругов и других элементов кластера.

Во-вторых, кластерное развитие России тормозится в силу особенностей административно-территориального устройства государства, которое, в отличие, например, от США, где уровень развития кластеров один из самых высоких в мире, осуществляется не на основе экономических аспектов районирования, а по большей части базируется на национальной составляющей. Это ведет к снижению эффективности управления территориями на основе кластерного подхода, поскольку выделение средств из федерального бюджета осуществляется конкретной территории или отрасли, при этом исключается возможность федерального финансирования межрегионального кластерного сотрудничества, предусмотренного в настоящее время в 44 % программ социально-экономического развития российских регионов.

В-третьих, формализованный характер кластерных процессов в России объясняется отсутствием у представителей органов власти, бизнеса и научного сообщества, выступающих ключевыми участниками реализации кластерной политики, необходимых знаний в рамках кластерной концепции. Зачастую понятие «кластер» воспринимается как нечто чужеродное, непонятное и ненужное. Наличие непонимания обуславливает отсутствие четко сформулированных кластерных программ, конкретных мероприятий и выполняемых действий.

В связи с перечисленными фактами весьма своевременным представляется изучение особенностей содержания кластерной политики в регионах РФ и разработка рекомендаций, направленных на усиление ее роли в российских экономических условиях.

Для проведения исследования по выявлению особенностей содержания кластерной политики на федеральном уровне был определен текст «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», на региональном уровне – программы или стратегии социально-экономического развития российских регионов – всего 79. Для проведения исследования были обозначены параметры для качественного анализа. В ходе исследования использованы различные методологические подходы, в том числе метод сравнительного анализа, метод качественного анализа документов и количественные методы (одномерные сопряженные таблицы, графическое представление полученных вариационных рядов), позволившие определить уровень развития и особенности содержания кластерной политики в российских регионах.

Анализ «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее Концепция) базировался на изучении тех позиций, которые посвящены вопросам кластерного развития страны, и позволил сделать следующие выводы:

1. В рамках Концепции неоднократно упоминается термин «кластер», при этом кластерная политика рассматривается как эффективная технология управления территориями.

2. Формирование и реализация кластерной политики в России – это процесс, идущий «сверху-вниз». Основной целью политики выступает установление частного-государственного сотрудничества, усилия федеральных органов власти сосредоточены на сведении участников кластера и обеспечении финансовой поддержки при выполнении кластерных проектов. По своему содержанию в рамках Концепции кластерная политика в большей степени направлена на создание кластеров.

3. В Концепции делается акцент на жизненном цикле кластеров, а именно на их создании, в отличие от европейских кластерных программ, поддерживающих кластеры, находящиеся в зарождающемся состоянии. Как и в большинстве европейских

программ национального кластерного развития, в Концепции РФ преобладает высокая ориентация на НИОКР. В качестве основной целевой группы закреплены государственные органы власти, представители крупного, малого и среднего бизнеса, научно-исследовательские институты, а также образовательные учреждения. Стимулирование межграничного кластерного развития рассмотрено только в направлении транспортных магистралей и транспортных узлов.

Проведенный анализ стратегий российских регионов продемонстрировал, что:

1. В большинстве российских регионов – 79 или 95,2 % от общего числа обследованных регионов (83 субъекта) – разработаны (65 регионов или 78,3 %) или в настоящий момент разрабатываются (14 регионов или 16,9 %) стратегии социально-экономического развития. В 4 регионах (4,8 %) отсутствуют как стратегии, так и какие-либо проекты стратегий.

2. Анализ сроков реализации стратегий выявил, что практически все регионы (77 или 97,4 %) имеют долгосрочную стратегию развития (свыше 5 лет). Данный результат позволяет говорить о наличии предпосылок для разработки эффективной кластерной политики, поскольку проведение кластерной политики возможно только в долгосрочной перспективе.

3. В 66 случаях (94,3 %) стратегий упоминается термин «кластер» как инструмент управления региональным развитием. При этом в 62 текстах стратегий (88,57 %) кластерная политика рассматривается как политика по целенаправленному развитию кластеров. Представленные данные позволяют сделать вывод о признании кластерной политики как эффективной технологии повышения уровня конкурентоспособности и благосостояния территорий. Однако наличие частого упоминания терминов «кластер» и «кластерная политика» еще не является свидетельством полного понимания сущности кластерного подхода в управлении экономическим развитием региона. Для более точной оценки ситуации был проведен анализ последующих параметров исследования.

4. Одним из наиболее важных показателей, позволяющих оценить особенности содержания кластерной политики, является ее соотнесение с тем или иным типом. Применение предложенной в работе «Перспективы и направления практической реализации кластерной политики в российских регионах» и адаптированной под данное исследование классификации (табл. 1) продемонстрировало, что из общего числа изученных стратегий в 25 (37,9 %) основным содержанием кластерной политики выступает формирование бизнес-среды для развития кластеров [2, с. 35–42]. В 25 стратегиях (37,9 %) усилия сосредоточены на использовании синергетического эффекта кластерной политики, так называемого «кластера как рычага» для повышения эффективности различных инструментов, используемых в целях обеспечения высокого уровня экономического развития регионов. В зависимости от содержания кластерной политики в 51 стратегии (77,3 %) в качестве основной задачи кластерной политики рассматривается создание кластеров.

Полученные результаты позволяют сделать вывод о недостаточном понимании содержания и сущности кластерной политики представителями российских органов власти и бизнеса. По мнению большинства исследователей, создание кластеров – это очень опасный путь для экономики [3]. Он приводит к концентрации усилий на тех категориях кластеров, которые рассматриваются в качестве стратегически важных для экономического развития. В таком случае многие районы, не обладающие соответствующими конкурентными преимуществами, будут бороться за одни и те же немногочисленные предприятия отрасли, пользующиеся поддержкой. И конкурировать они будут на основе материальных поощрений фирмам, а не на основе первоначальных условий, выгодных для осуществления их деятельности. Такой принцип определения размещения кластера приводит к централизации экономического развития, что является затратным проектом для государственного бюджета. Более того, он основывается на ограничении или искажении конкуренции, что может подорвать основы

конкурентоспособности, поскольку высокий уровень местной конкуренции играет решающую роль в создании конкурентоспособных кластеров.

В 93,9 % (62 региона) стратегий кластерная политика организуется «сверху-вниз» и только в 6,1 % (4 региона) стратегий развития кластерная политика формируется со стороны представителей бизнес-структур и научного сообщества, то есть «снизу-вверх». Данный факт подтверждает низкую заинтересованность бизнеса и других элементов кластера в отношении формирования и реализации кластерной политики.

Рассмотрение типов кластерной политики в зависимости от ее задач продемонстрировало, что основной упор в процессе реализации кластерной политики в России делается на улучшение частно-государственного сотрудничества (64 региона или 97 %), второй по значимости задачей выступает совершенствование профессиональных навыков и компетенций человеческих ресурсов под нужды конкретного кластера (27 регионов или 40 %). Отметим, что ни в одном регионе кластерная политика не предусматривает развитие международных связей, а также стимулирование спроса на продукцию кластера, что достаточно распространено в европейских странах.

В зависимости от роли государства в России преобладает поддерживающая кластерная политика (45 регионов или 68 %), на долю директивной кластерной политики приходится 30 % стратегий (20 регионов), и только в одном регионе (2 %) реализуется каталитическая кластерная политика. Что касается интервенционистской кластерной политики, то в рамках исследования не было идентифицировано ни одного региона, реализующего подобный тип кластерной политики.

Таблица 1

Типы кластерной политики

Тип	Инструменты
<i>Критерий: содержание кластерной политики</i>	
Создание кластера	Инвестиции в специализированную инфраструктуру; целевые финансовые льготы; временная защита от конкуренции
«Кластер как рычаг»	Субсидирование НИОКР только компаниям кластера
Развитие кластера	Инвестиции средств в инфраструктуру; программы частно-государственного финансирования кластерных проектов; субсидирование НИОКР; специализированные структуры по вопросам кластерной политики; программы развития кластеров; программы межрегионального взаимодействия кластеров
<i>Критерий: способ организации, координации и интеграции в кластере</i>	
Идущая «сверху-вниз»	Кластерное картирование; специализированные факторы производства; правительственные комитеты поддержки кластеров и реализации кластерной политики в стране и регионе; инвестиции в инфраструктуру
Идущая «снизу-вверх»	Совместные кластерные проекты; проведение встреч по обмену опытом среди участников кластера; консалтинговые услуги; образовательные программы по кластерной проблематике
<i>Критерий: задачи кластерной политики</i>	
Посредническая	Обучающие семинары и конференции по вопросам развития кластеров и реализации кластерной политики; специализированные Интернет-порталы; регулярные встречи участников кластеров
Стимулирующая (спрос)	Государственные закупки

Образовательная (политика, направленная на обучение человеческих ресурсов под конкретный кластер)	Специализированные образовательные программы, программы подготовки и переподготовки кадров в сфере реализации кластерной политики
Интеграционная (политика, направленная на содействие развитию международных связей)	Ликвидация торговых барьеров; инвестиции в транспортную и информационно-коммуникационную инфраструктуры
<i>Критерий: роль государства в процессе реализации кластерной политики</i>	
Каталитическая	Конференции, встречи с покрытием организационных затрат
Поддерживающая	Программы по развитию инфраструктуры, человеческих ресурсов для нужд кластеров; программы продвижения продукции кластеров
Директивная	Специализированные программы под конкретный кластер
Интервенционистская	Субсидии, ограничения, контроль над компаниями в кластере

5. Анализ параметра «инициаторы кластерной политики» показал, что региональные органы власти выступают в качестве активаторов кластерной политики в 62 регионах (93,9 %). На долю бизнес-сообщества приходится 4,5 % (3 региона), на долю университетов – 1,5 % (1 регион), а на долю объединения вышеназванных структур – 6,1 % (4 региона). Таким образом, основными инициаторами кластерной политики в российских регионах выступают органы власти. Данные результаты отличаются от результатов аналогичных европейских исследований [5, 6], демонстрирующих приблизительно равное соотношение органов власти и бизнеса в инициировании кластерной политики и гораздо более существенную роль университетов в этом процессе.

6. Низкий уровень взаимодействия структур, участие которых необходимо для эффективной реализации кластерной политики (объединение региональных органов власти, бизнеса, университетов) – наличие такого взаимодействия выявлено только в 20 регионах (30,8 %) – свидетельствует также о недостаточном уровне развития кластерной политики в российских регионах.

7. Не акцентируют внимание на жизненном цикле развития кластера 25 из 66 регионов (37,88 %). Те же стратегии, учитывающие данный аспект (41 регион или 62,12 %), ориентируются в основном на создание новых кластеров в отличие от европейских кластерных программ, поддерживающих кластеры, находящиеся в зачаточном состоянии или на начальной стадии развития. Представленные данные подтверждают вывод о недостаточном понимании содержания и сущности кластерной политики в российских регионах.

8. Большинство исследованных стратегий (38 регионов или 57,6 %) рассматривают государственные органы власти как целевую группу. Второй группой выступает малый и средний бизнес – 30 регионов или 45,5 %. На крупный бизнес приходится 34,8 % (23 региона), на научно-исследовательские институты – 12,1 % или 8 регионов, образовательные институты – 12,1 % (8 регионов) и на совокупность вышеизложенных структур – 40,9 % или 27 регионов. При этом необходимо подчеркнуть, что, несмотря на высокий процент совокупности всех заинтересованных структур, рассматриваемых в качестве целевой группы, прослеживается явное несоответствие данных выводов с выводами, полученными при анализе параметров «инициаторы кластерной политики» и «структуры, занимающиеся реализацией кластерной политики».

9. В отличие от европейских программ кластерного развития, характеризующихся высокой степенью ориентации на НИОКР, в стратегиях российских регионов несколько преобладает средняя ориентация на НИОКР (53,03 % или 35 регионов). Кроме того, качественный анализ содержания стратегий демонстрирует формальное

видение инновационной политики и развития НИОКР, что существенно снижает убедительность количественных данных. Это в очередной раз доказывает низкий уровень эффективности кластерной политики в России, поскольку инновации являются одним из ключевых факторов конкурентоспособности компаний и территорий.

10. Рассмотрение параметра «вовлечение межграничных кластеров» в процесс развития российских регионов показало, что межрегиональное сотрудничество при реализации кластерной политики предусмотрено в 29 регионах или 43,9 %. При этом к данной группе были отнесены все стратегии, даже в незначительной степени обнаруживающие упоминание о возможности межрегионального сотрудничества. Важно отметить, что при сравнении стратегий двух регионов упоминание о возможном сотрудничестве не всегда является взаимообразным.

Таким образом, исследование продемонстрировало, что уровень развития кластерной политики в российских регионах является достаточно низким, он значительно отстает от аналогичного показателя европейских стран. Содержание кластерной политики носит формальный характер, который проявляется в: сосредоточении усилий на создании кластеров, а не формировании благоприятных условий для развития уже существующих; слабой заинтересованности бизнес-структур в процессе реализации кластерной политики; низком уровне взаимодействия ключевых участников кластеров (представители бизнеса, региональных органов власти, научных и академических кругов); недостаточной проработанности межрегионального сотрудничества в области развития кластеров. Следовательно, возможности кластерной политики в экономике российских регионов на современном этапе используются не в полной мере.

Всё это предопределило необходимость разработки рекомендаций, направленных на усиление роли кластерной политики в экономике российских регионов, предусматривающих следующие мероприятия [1]:

- проведение кластерного картирования страны с целью идентификации реально функционирующих кластеров и их интеграции в рамках стратегий социально-экономического развития российских регионов;
- формирование самостоятельной специализированной структуры, ответственной за информационно-аналитическую поддержку кластерных процессов в России;
- стимулирование прикладных исследований по изучению успешной практики реализации кластерной политики в мире, а также организацию программ по обмену опытом в странах, достигших значительных результатов в области кластерного развития;
- повышение уровня квалификации сотрудников органов государственной власти в области кластерных процессов путем проведения обучающих семинаров и тренингов по вопросам эффективного функционирования кластеров, а также подготовки кластерных лидеров;
- организацию программ предоставления грантов в целях разработки и поддержки федеральных, региональных и межрегиональных кластерных программ в рамках национальной концепции кластерного развития;
- привлечение зарубежных специалистов, имеющих практический опыт инициирования и реализации кластерной политики, для подготовки программ по реализации кластерных проектов в российских регионах;
- проведение мониторинга эффективности реализуемой кластерной политики;
- совершенствование условий бизнес-среды через реализацию программ укрепления институциональных основ, улучшение организационно-правовых и финансовых условий ведения бизнеса, снижение административных барьеров и послабление мер налогового регулирования для участников кластеров, осуществление целевых инвестиций в развитие инфраструктуры, создание центров в области НИОКР с учетом задач развития кластеров.

Безусловно, что разработанная совокупность мероприятий представляет собой один из возможных механизмов повышения эффективности практической реализации

кластерной концепции в Российской Федерации. Представленные рекомендации могут стать основой для составления стратегий и программ кластерного развития, направленных на повышения эффективности функционирования бизнеса, ускорения темпов социально-экономического развития и конкурентоспособности территорий в целом.

Список литературы

1. Дрозд О. В. Перспективы и направления практической реализации кластерной политики в российских регионах : монография / О. В. Дрозд, Ю. Н. Томашевская. – Астрахань : Авантаж, 2013. – 191 с.
2. Дрозд (Ракиева) О. В. Практические рекомендации по стимулированию процесса внедрения и реализации кластерной политики в России / О. В. Дрозд (Ракиева) // В мире научных открытий. – 2011. – № 6 (18). – С. 194–202.
3. Корчагина Н. А. Кластерная политика – технология повышения эффективности управления компаниями : монография / Н. А. Корчагина. – Астрахань : Издательский дом «Астраханский университет», 2009. – 117 с.
4. Министерство экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/main/>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
5. Cluster Policy in Europe. A Brief Summary of Cluster Policies in 31 European Countries. – Oxford Research, 2008 January. – 34 p. – Available at: <http://www.clusterobservatory.eu/system/modules/com.gridnine.opencms.modules.eco/providers/getpdf.jsp?uid=100146>.
6. Innovation Clusters in Europe. A Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support // PRO INNO Europe paper, – 2007. – No. 5. – 64 p. – Available at: <http://www.kooperation-international.de/uploads/media/Innovation.clusters.europe.2007.pdf>.

References

1. Drozd O. V., Tomashevskaya Yu. N. *Perspektivy i napravleniya prakticheskoy realizatsii klasternoy politiki v rossiyskikh regionakh* [Prospects and directions of the practical implementation of cluster policy in the Russian regions], Astrakhan, Avantazh Publ., 2013. 191 p.
2. Drozd (Rakieva) O. V. *Prakticheskie rekomendatsii po stimulirovaniyu protsessa vnedreniya i realizatsii klasternoy politiki v Rossii* [Practical recommendations to promote the introduction and implementation of cluster policy in Russia]. *V mire nauchnykh otkrytiy* [In the World of Scientific Discoveries], 2011, no. 6 (18), pp. 194–202.
3. Korchagina N. A. *Klasternaya politika – tekhnologiya povysheniya effektivnosti upravleniya kompaniyami* [Cluster policy – technology to increase the efficiency of the management of companies], Astrakhan, Astrakhan University Publ. House, 2009. 117 p.
4. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. Available at: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/main/>.
5. *Cluster Policy in Europe. A Brief Summary of Cluster Policies in 31 European Countries*, Oxford Research, 2008 January. 34 p. Available at: <http://www.clusterobservatory.eu/system/modules/com.gridnine.opencms.modules.eco/providers/getpdf.jsp?uid=100146>.
6. Innovation Clusters in Europe. A Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support. *PRO INNO Europe paper*, 2007, no. 5. 64 p. Available at: <http://www.kooperation-international.de/uploads/media/Innovation.clusters.europe.2007.pdf>.