

Секция «Государственное управление и политический процесс в современной России»

Проблемы реализации процедуры отбора кластерных инициатив с точки зрения государственного управления.

Научный руководитель – Половова Татьяна Александровна

Гурин Павел Александрович

Аспирант

Московский городской университет управления Правительства Москвы, Москва, Россия

E-mail: palgirin@gmail.com

Федеральная политика оказывает значительное и, вероятно, ключевое воздействие на возникновение и развитие кластерных инициатив. Это утверждение применимо как для кластерных инициатив, имеющих субсидирование, так остается актуальным и для кластерных инициатив, не поддерживаемых субсидиями. Примеры можно найти в литературе, например, в случае с немецкой программой InnoRegio [Eickelpasch, A., 2005] или Европейской программой ESCP-4i [European Platform for Cluster Collaboration, 2016].

Факт того, что кластерные инициативы действительно эффективны, еще требует дополнительного доказательства. Однако их привлекательность для исследования и реализации является очевидной, поэтому представители компаний желают инвестировать в их создание и развитие, даже если перспективы их поддержки со стороны правительства до конца не ясны. В то же время, представители кластерных инициатив весьма чувствительны к программам национальной политики, поэтому можно сделать вывод, что они требуют определенной легитимности.

Подобная легитимность необходима не только компаниям (университеты, исследовательские и промежуточные организации и т.д.), решившимся на участие в кластерной инициативе, но также, и для региональных властей. С одной стороны, в России, как и в большинстве других стран, региональные власти играют решающую роль в кластере при разработке и реализации политики. Но, с другой стороны, региональные власти ищут финансовую и концептуальную базу поддержки на национальном уровне управления. В России известны случаи кластерной политики, проводимой региональными властями независимо от федерального финансирования, однако, она тесно переплеталась с центральной программой кластеров (например, Пензенская и Воронежская области). Проведенные исследования подтверждают результаты более раннего анализа в странах ЕС, где использовалась связь между важностью кластерной политики на национальном и региональных уровнях [Furre, H., 2008].

В продолжении, можно определить различные роли федерального правительства, которое поддерживает кластерные инициативы не только путем распределения финансирования, но и обеспечения методического руководства и обучения. В России такой подход введен в рамках программы поддержки ПИК, регулируемой Министерством экономического развития.

Оперативное управление программой должно быть возложено на специализированную службу, действующую на разовой основе. Ее основная деятельность должна заключаться в сравнительном анализе и развитии управления кластерами, поощрении совместных кластерных проектов, консультировании и предоставлении поддержки и услуг для кластерных инициатив. Служба должна работать по шести тематическим рабочим группам (экспорт и международное сотрудничество в области НИОКР, привлечение инвестиций; развитие инновационной инфраструктуры; коммерциализация технологий; обучение персонала; совершенствование управления кластерами), способствуя объединяю кластерных инициатив, контролируя соответствие федеральному законодательству и экспертным практикам,

стимулируя горизонтальное сотрудничество и обеспечивая обратную связь Министерству, отвечающему за программу.

Важной функцией национального правительства является внедрение стандартных решений для региональных властей. Национальные кластерные программы поддержки в России используют различные инструменты, определяемые их целями, что позволяет региональным органам власти исследовать различные типы кластерных инициатив с точки зрения отраслевой направленности, членского состава и управления.

Благоприятное продвижение кластерных инициатив требует долгосрочного участия со стороны правительства, в сотрудничестве с частным сектором. Изначально, идея кластерной инициативы вынуждена полагаться на государственное финансирование в течение первых трех-шести лет, чтобы обеспечить устойчивость [CLOE, 2004]. После этого она либо перейдет на самофинансирование, либо исчезнет, уступив место более прочным инициативам.

Однако в международной практике, на сегодняшний день, отмечается продолжительное сохранение государственного финансирования в рамках кластерных инициатив; его доля остается стабильной во многих странах [Lindqvist, G., 2013]. Переход на полное самофинансирование возможен, но это занимает около 10 лет [Pamminger, W., 2014]. Но даже в подобных случаях влияние правительства сохраняется (INNO Germany AG, 2010) [INNO Germany, A.G., 2010].

Идея кластерных инициатив должна опираться на концепцию государственно-частного партнерства в инновационном секторе, связанную и с бизнесом и с правительством. Одной из лучших иллюстраций этого тезиса является Clusterland, региональный ЦКР Австрии, где была построена эффективная бизнес-модель, обеспечивающая достаточный частный доход благодаря ежегодным членским взносам, что сделало ее почти самофинансируемой, и, следовательно, практически независимой от региональных властей [Pamminger, W., 2014]. Несмотря на этот факт, отмечается, что увеличение доли частного финансирования до 100% неуместно. Необходимо сохранение участия государственной власти в кластерном развитии необходимо наряду с бизнесом, научными и гражданскими институтами.

Правительство часто выступает за полноценную инновационную программу, следуя глобальным тенденциям в сфере науки, технологий и инноваций и возрастающим технологическим стандартам. Поскольку для этого требуются долгосрочные рискованные проекты с участием множества заинтересованных сторон, правительство использует кластерные инициативы как способ для устранения рисков совместного инвестирования, организационной и идеологической поддержки. Без правительственного участия, кластерные инициативы, скорее всего, превратились бы в региональные промышленные объединения с куда менее амбициозными проектами, ограничивающимися лоббированием и низким научным потенциалом (например, логистика, обучение и выставки).

Однако государственная поддержка кластерных инициатив является сложной задачей. С течением времени, некоторые из кластерных инициатив могут трансформироваться в группы с особыми интересами, которые могут препятствовать осуществляемым инновациям (например, экономическая и политическая “элита” в кластере, защищая свои интересы, ограничивает вертикальную социальную мобильность и конкурентоспособность) [Lindqvist, G., 2013].

В дополнение к кластерной политике, другие факторы также имеют воздействие на возникновение и развитие кластерных инициатив в регионах. В данном исследовании были представлены доказательства важности накопленного инновационного потенциала регионов локации кластеров и близости к регионам с ранее установленными кластерными инициативами и успешной кластерной политикой. Одной кластерной политики недостаточно для становления и развития кластерных инициатив. Необходимо синхронизировать

различные меры поддержки, это является основной и сложной задачей. Кластерные инициативы в РФ сегодня являются частично самодостаточными и требуют разносторонней поддержки, не ограничиваясь только лишь государственным финансированием.

Проведенное исследование показало, что общий уровень регионального инновационного потенциала в большей степени соотносится с количеством кластерных инициатив, чем с их качеством. То есть, даже в относительно слабых регионах, могут возникнуть сильные кластерные инициативы.

В этой связи, считается целесообразным введение дифференцированных подходов для лидирующих и отстающих регионов в рамках национальной кластерной политики. В противном случае, поддержка программы, разработанная на конкурентной основе, с большей вероятностью будет ориентированной на лидирующие регионы, просто потому, что в нем размещены кластерные инициативы. Важно определиться, концентрироваться ли на регионах лидерах или создавать перспективы в отстающих регионах.

Сегодня в России нет комплексных кластерных программ, а поддержка инноваций для малого и среднего бизнеса сосредоточена на отстающих регионах или регионах с характерным расположением (северный / южный).

Тем не менее, можно отметить «пробуждение» данных регионов, которые медленно присоединяются к федеральным программам кластерной поддержки. Некоторые из кластерных инициатив ранее участвовали в программе поддержки ПИК, но не были выбраны. Вследствие чего программа Министерства промышленности и торговли оказалась более доступной для этих регионов, поскольку в них уделялось меньше внимания инновациям, сильным университетам и научным институтам, экспортной деятельности и т.д.

Таким образом, идея региональной политики должна заключаться в осуществлении определенных программ поддержки. Для лидирующих регионов целесообразно продвигать несколько кластерных инициатив одновременно или использовать транснациональную кластеризацию для стимулирования структурных изменений региональной экономики на основе новых отраслей промышленности и традиционных сфер деятельности.

Для отстающих регионов могут быть применены несколько другие подходы. С одной стороны, можно сосредоточиться на продвижении уже действующих кластерных инициатив, которые могут оказаться достаточно сильными при дальнейшем развитии. С другой стороны, следует также рассматривать менее развитые кластерные инициативы: даже если их конкурентоспособность с лидерами отраслей окажется сомнительной, они могут увеличить свою эффективность в сотрудничестве с кластерными инициативами в других регионах или интегрироваться в национальные сети.

В результате проведенного анализа выделим самые значимые направления для осуществления кластерной политики в регионах.

1. Эффективная кластерная политика государства должна объединять сеть партнеров, которые бы способствовали деятельности, необходимой для развития определенных кластеров. Успех кластерной политики зависит от слаженных действий множества различных акторов - правительственных органов власти на различных уровнях; компаниях, входящих в кластер; научно-исследовательских институтов и многих других. Успех политики зависит от разработки и внедрения планов действия, которые отражают специфические потребности определенных кластеров или регионов; в таком случае ориентация на некие общие рекомендации малоэффективна. В конечном счете, успех политики зависит от широкого спектра правительственных мер и стимулирования активности в частном секторе; кластерная политика может рассматриваться как более эффективная форма региональной политики, а не как её дополнительный инструмент.

2. Политика на региональном и местном уровнях имеет ключевое влияние на развитие кластерного потенциала. Повышение потенциала кластеров, их развитие от состояния

протокластеров до динамичных кластеров с высоким организационным уровнем конкурентоспособности, взаимодействия и обмена ресурсами - ключевая задача, в реализации которой региональные и местные органы играют важную роль. Кластерные инициативы являются важным инструментом для достижения этой цели. Деятельность местного и регионального управления необходима для улучшения бизнес-среды региона; работа над кластерными инициативами и фокус на кластерах, в качестве механизма оказания услуг, могут значительно повысить эффективность промышленного сектора. В целом, кластеры демонстрируют необходимость устойчивой территориальной политики. Чем больше связей и взаимодействий в регионе, тем выше уровень развития региона.

3. Политика, проводимая на международном уровне, имеет влияние на формирование кластеров и транснациональных связей между ними. Повышение конкуренции в результате углубления внутренних рынков остается ключевой проблемой для международной политики. Международная политика также оказывает влияние на бизнес среду по всей стране, где преобразования требуют координации действий различных участников. Помимо оказания прямого влияния на кластеры, международная политика также играет важную косвенную роль, предоставляя информацию, поддерживая местные и региональные программы, а также развитие кластеров на международном уровне.

4. Правительство не может заниматься развитием кластеров в одиночку. Компании, входящие в кластер, являются необходимыми партнерами в кластерных инициативах. Кластерная политика становится успешной тогда, когда компании - индивидуально, через промышленные ассоциации или другие сообщества - оказываются полностью включенными в процесс кластеризации, определяют первоочередные области для совместных действий с точки зрения рыночных перспектив и задач региона и участвуют в преодолении существующих сложностей. Правительство может быть эффективным партнером, оказывая финансовую поддержку (особенно в области основной инфраструктуры кластеров) и способствуя продуктивному диалогу по вопросам правительственных решений в области государственных инвестиций, государственных закупок, а также особых правил регулирования деятельности кластеров.

Анализ роли кластеров в развитии регионов показывает, что не существует последовательности действий, которые бы подходили для развития всех кластеров и кластерных инициатив в регионе. Большинство регионов и входящих в них кластеров имеет свои особенности и условия развития. Политика, проводимая региональными властями, должна учитывать особенности регионов и кластеров.

Для компетентной оценки кластеров и кластерных инициатив в регионах требуется актуализация критериев и подходов к отбору кластерных инициатив.

Источники и литература

- 1) CLOE (2004), Cluster Management Guide – Guidelines for the Development and Management of Cluster Initiatives, TMG – Technologie- und Marketinggesellschaft m.b.H. of Upper Austria, Linz.
- 2) Eickelpasch, A. and Fritsch, M. (2005), “Contests for cooperation: a new approach in German innovation policy”, Research Policy, Vol. 34 No. 8
- 3) Furre, H. (2008), Cluster Policy in Europe-A Brief Summary of Cluster Policies in 31 European Countries, Oxford Research AS, Norway.
- 4) Lindqvist, G., Ketels, C. & Sölvell, Ö. (2013) The Cluster Initiative Greenbook 2.0. [Text] / University of Southern Denmark, Kolding Layout and cover design: Göran Lindqvist.

- 5) Pamminger, W. (2014), “Cluster academy workshop: learning from a ‘cluster region” [Electronic resource]. – Mode access: [www. slideshare.net/TCINetwork/tci2014-11-novclusterlabswerner-pamminger](http://www.slideshare.net/TCINetwork/tci2014-11-novclusterlabswerner-pamminger) (data: 20.02.2021).
- 6) European Platform for Cluster Collaboration (2016a), “Cluster organisations mapping tool” [Electronic resource]. – Mode access: www.clustercollaboration.eu/cluster-mapping (data: 20.02.2021).
- 7) INNO Germany, A.G. (2010), “Clusters and clustering policy: a guide for regional and local policy makers” [Electronic resource]. – Mode access: <http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/59e772fa-4526-45c1-b679-1da3bae37f72.pdf> (data: 20.02.2021).