

# Кластеры в экономике\*

## Основы кластерной политики государства

Евгений Куценко

Развитие кластеров является эффективным подходом к формированию инновационной экономики. Кластерная политика набирает популярность как за рубежом, так и в российских регионах. Вместе с тем, до сих пор отсутствует ясность в специфике кластерной политики, ее места в ряду уже существующих инструментов экономической политики государства. В России пока что слабо известны и вследствие этого не находят применения наиболее действенные инструменты развития кластеров.

### Направления кластерной политики государства

**Г**осударственную кластерную политику можно разделить на два направления:

- Мероприятия, направленные на развитие кластеров в рамках региона (страны);
- Мероприятия по развитию конкретного кластера.

Двойственность кластерной политики связана с тем, что государство, яв-

ляясь одной из трех сторон, вовлеченных в развитие кластера, выполняет функции, связанные с влиянием на все экономические субъекты. Мероприятия, направленные на развитие кластеров, заключаются в формировании благоприятных условий.

Первое направление во многом должно реализовываться центральной властью. В этой связи ключевыми функ-

---

**КУЦЕНКО Евгений Сергеевич** – аспирант РЭА им. Г.В.Плеханова. (Межрегиональный центр промышленной субконтракции и партнерства). E-mail: evg-kucenko@yandex.ru

**Ключевые слова:** кластер, кластерная политика, инновации.

\* Окончание. Начало см. “Обозреватель–Observer”. 2009. № 10, 11.

циями центральных органов власти в сфере развития кластеров должны стать следующие:

– Продвижение идеи кластеров, ее «адвокатирование» (по аналогии с идеей полезности конкуренции\*).

– Формирование и развитие хозяйственных агломераций посредством реализации инфраструктурных проектов. Включение механизмов частно-государственного партнерства.

– Информационная, методическая и образовательная поддержка, направленная на развитие кластеров. Выявление и мониторинг кластеров (макроподход).

– Усиление межрегионального развития кластеров.

– Финансирование региональных программ развития.

Участие в развитии конкретных кластеров со стороны органов центральной власти целесообразно лишь по отношению к кластерам национальной значимости.

Так, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 г. особо отмечаются перспективы формирования кластера на базе результатов космической деятельности (создание на Дальнем Востоке космодрома Восточный). А в Основных направлениях дея-

тельности Правительства РФ до 2012 г. (Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р) предусмотрена реализация пилотных проектов создания инновационных кластеров, включая авиационный кластер в г. Жуковском.

Ни один регион или корпорация в одиночку проекты такого рода не реализует. Более того от размещения космодрома или военного порта выгоды с точки зрения жителей конкретного региона неоднозначны\*\*. Соответственно, в данном случае, сложно ожидать деятельного участия со стороны региональных властей.

Функцией региональных органов власти является, прежде всего, непосредственное участие в развитии кластеров на территории региона:

– Выявление и анализ потенциала формирования кластеров (микроподход).

– Содействие в формулировании целей, задач и общей стратегии кластера.

– Участие в кластерных проектах.

– Оценка эффективности участия региональных властей в кластерных проектах.

На практике следует развивать оба направления государственной кластерной политики, так как они взаимосвязаны. Развитие конкретных кластеров оказывает влияние на всю экономику региона.

---

\* На уровне фирмы полезность конкуренции неочевидна, поэтому необходимо вести просветительскую деятельность. Такая пропагандистская поддержка является объективно необходимой, так как некоторые идеи не являются самоочевидными.

Так в 1773 г. Тюрго заметил, что «нет такого торговца, который не хотел бы стать единоличным продавцом своего товара... эти глупцы не видят, что эта самая монополия, которую они устанавливают против своих собственных сограждан, которые, в свою очередь, являются продавцами... при этом такой противовес в виде недовольства и несправедливости... не выгоден ни одной из сторон; это реальная потеря для всей национальной торговли»<sup>1</sup>.

\*\* Фундаментальная проблема заключается в неравномерном распределении выгод и затрат. Ущерб от функционирования атомной электростанции или аэропорта несет узкая группа населения, как правило, проживающая поблизости от указанных объектов. Тогда как выгоды разделяет все общество.

Данная проблема является частным случаем проблемы несовпадения частных и общественных издержек. Существование такой проблемы является дополнительным аргументом в пользу государственного участия в развитии кластеров, имеющих национальное значение.

## Мероприятия для развития кластеров в рамках региона (страны)

**Г**лавная особенность кластерной политики, направленной на развитие кластеров в регионе (стране), заключается в том, что она является не дополнительным инструментом государственного управления, а, скорее, новым подходом к использованию имеющегося инструментария. Проблема развития кластеров заключается не в недостатке новых оригинальных мероприятий, а в том, что существующие инструменты неэффективны\*.

Кластерный подход позволяет систематизировать усилия государства (в лице федеральных министерств и ведомств, с одной стороны, а также федеральных и региональных органов власти, с другой) по выделению нового объекта управления – кластера.

Ориентация на кластеры позволяет определить место и роль каждого субъекта кластера и, таким образом, выявить пути максимального повышения конкурентоспособности всех его участников от мероприятий государственной поддержки.

Например, в кластере может быть слабо представлен малый бизнес, что позволит конкретно (с учетом тематической специфики и конкретного местоположения) принимать решения по государственному воздействию. Возможна также ситуация монополизации какого-то из звеньев при создании добавленной стоимости, что потребует соответствующей реакции со стороны ФАС. Предполагаемой проблемой многих хозяйственных агломераций будет отсутствие специализированных

финансовых организаций, ориентированных на фирмы кластера.

Для эффективной работы с реальным сектором экономики финансовые учреждения, как показывает опыт, должны быть локализованными с предприятиями – заемщиками и хорошо разбираться в специфике их деятельности. Хорошим примером является практика бизнес-ангелов. Бизнес – ангелы зачастую работают со стартапами, которые находятся в непосредственной близости от них. Дело в том, что бизнес-ангел должен иметь возможность личного общения с носителем идеи, непосредственно наблюдать ход ее воплощения и, что очень важно, давать советы по ведению бизнеса. Этот последний пункт – приобщения к богатому опыту бизнес-ангела – является, чуть ли не более важным, чем, собственно, финансирование<sup>2</sup>. При этом стартапы также, как правило, локализованы в кластере. Это связано с тем, что в кластере даже в случае неудачи человек может быстро найти работу по специальности или начать новый проект с новыми людьми.

Будучи интегрированным в различные виды экономической политики государства, кластерный подход переориентирует их с учетом необходимости развития кластеров.

Конкретные мероприятия по развитию кластеров определяются исходя из места и роли кластерной политики в государственном управлении. Ценность развития кластеров в экономике заключается в том, что они способствуют интенсификации инновационной активности хозяйствующих субъектов. Наличие кластеров служит одним из

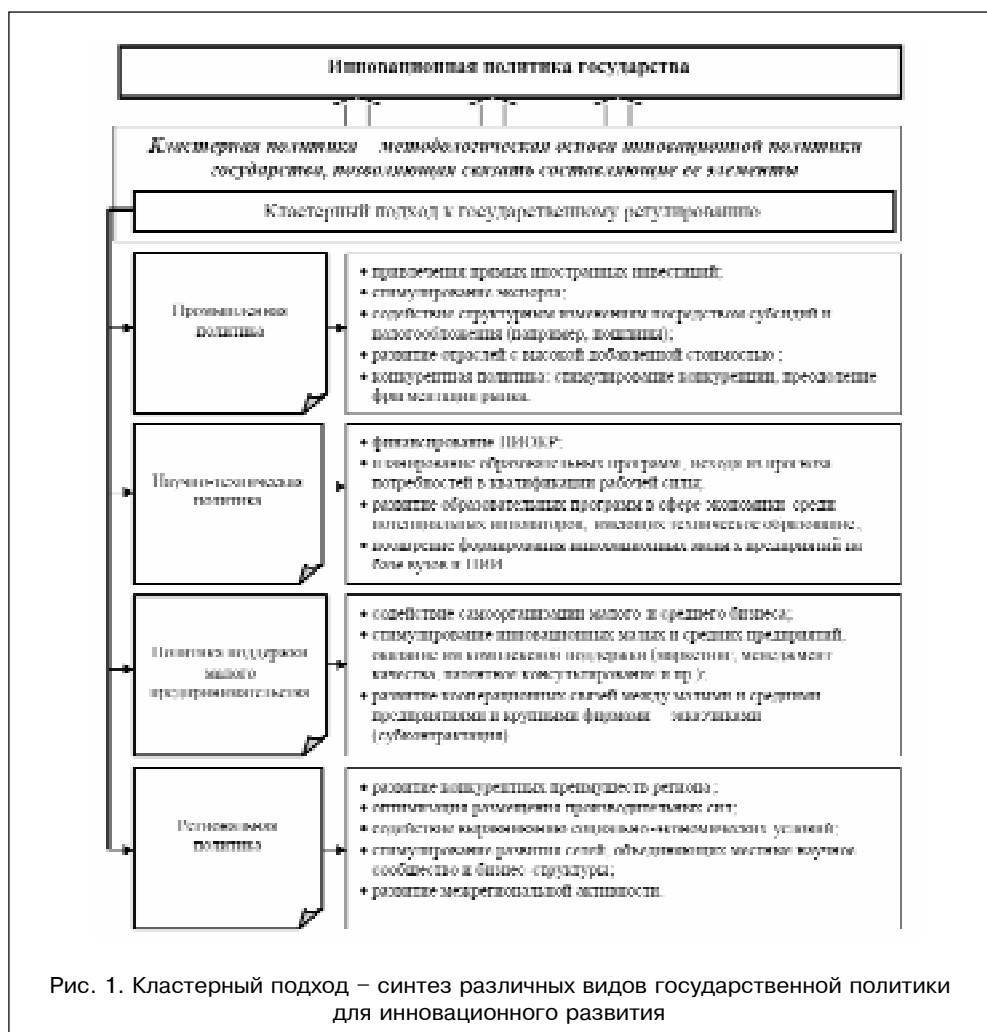
---

\* Достаточно вспомнить, сколько у нас в последнее время появилось объектов инновационной инфраструктуры. Так, по числу технопарков (порядка 70) Россия занимает пятое место в мире (<http://www.tpark.ru/13/index13.htm>), а по общему числу научных сотрудников мы находимся на четвертом месте (пропуская США, Китай и Японию), но кластеров от этого у нас больше не становится.

признаков инновационной экономики. Закономерным в этой связи, является тот факт, что в двух третях стран Европейского союза кластерная политика является частью инновационной политики. Ни отдельное предприятие, ни регион, ни отрасль не подходят для того, чтобы быть рамкой для эффективной инновационной политики в современных условиях.

При этом сама инновационная политика является по своей сути синте-

тической, смысл которой в целевой ориентации и координации, прежде всего, промышленной, научно-технической, региональной политик и политики поддержки малого предпринимательства. Кластерный подход позволяет систематизировать и тем самым повысить инновационную составляющую в рамках указанных направлений, сделать их органическими элементами инновационной политики государства (рис. 1).



Таким образом, множество мероприятий, входящих в состав указанных направлений, могут быть использованы для развития кластеров. Вопрос лишь в том, чтобы данные мероприятия использовались непротиворечиво и последовательно.

Такое понимание кластерной политики соответствует европейскому опыту.

Так, более половины реализованных кластерных программ связаны с промышленной и научно-технической политикой, а также малого и среднего предпринимательства (МСП). Примерно четвертая часть программ может быть отнесена к региональной политике<sup>3</sup>. При этом такие клас-

терные программы, как правило, не называются кластерными, но являются таковыми по содержанию<sup>3</sup>.

Важным является вовлечение в развитие кластеров недавно созданных институтов развития. Прежде всего, речь идет об Инвестиционном фонде, государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», ОАО «Российском венчурном фонде», механизмах поддержки инновационного малого и среднего предпринимательства, создании технопарков и бизнес-инкубаторов, формировании особых экономических зон и пр.

### Мероприятия по развитию конкретного кластера

**З**а мероприятиями по развитию кластера в литературе устойчиво закрепилось название кластерных инициатив.

Классическим определением кластерной инициативы является: «Кластерные инициативы – это скоординированные усилия государственных органов, бизнеса и научного сообщества по развитию кластеров в регионе»<sup>4</sup>.

Государство является одним из возможных субъектов кластерных инициатив, помимо фирмы (участвующей индивидуально или через организации по сотрудничеству, торговые ассоциации и др.) и научного сообщества. В идеале все три стороны должны быть вовлечены в развитие кластера.

Но следует отметить, что термин кластерная инициатива недостаточно точен, его смысл слишком широк. Поэтому предлагается использовать понятие «кластерный проект», под которым понимается инвестиционный проект, отвечающий следующим критериям:

– решать общие для всех участников кластера проблемы, преодолевать «узкие» места в повышении конкурентоспособности;

– способствовать интеграции участников кластера (в том числе потенциальных);

– иметь инновационное содержание. Инновации, в данном случае, целесообразно понимать в широком смысле, включающем маркетинговые, финансовые и другие нововведения.

По сути, кластерные проекты направлены на установление взаимовыгодных отношений, определяющих движение к *парето-эффективности*, на основе производства и потребления инноваций.

Проблема в том, что даже, в реальных условиях, которые предоставляют множество возможностей для парето-эффективных сделок, фирмы зачастую концентрируются на перераспределении существующего выигрыша. Перераспределительная война ведется, как правило, не в одиночку, а группами со специальными интересами. Кластер может быть представлен как одна из таких групп, задача которой ограничить перераспределительные возможности включенных в него субъектов. В качестве общих интересов, объединяющих организации, выступает реализация нововведений, направленных на повышение общей конкурентоспособности фирм кластера на международном рынке.

## Цели кластерных инициатив\*

Категории целей Редкость цели	Развитие социального капитала (формирование сетей)	Экспансия (рост) компаний	Инновационная деятельность и распространение технологий	Обучение	Комерческое партнерство	Лоббистская деятельность
Распространенные цели (75% всех кластерных инициатив).	Интеграция фирм / людей.	Рост фирм.	Содействие повышению конкурентоспособности. Создание новых технологий.			
Относительно распространенные цели (50% всех кластерных инициатив).	Распространение информации о кластере.	Создание бренда региона. Привлечение фирм. Положительные экстерналии (spin-offs).	Анализ направлений НТП. Распространение технологий в кластере. Улучшение производственного процесса.	Обучение и повышение квалификации: – в технической области, – в сфере управления.	Содействие экспорту. Бизнес – поддержка компаниям кластера. Сбор информации о рынках.	Лоббирование инфраструктурных проектов.
Редкие цели (25% всех кластерных инициатив)	Изучение кластера. Создание отчета о кластере.	Предоставление услуг бизнес-инкубатора. Повышение стимулов для прямых иностранных инвестиций.	Установление стандартнов технического регулирования.		Координация сбытовой деятельности. Ограничение конкуренции.	Улучшение регулирования и политики. Лоббирование субсидий. Частные инфраструктурные проекты.

\* Составлено по: *Solvell O., Lindqvist G., Ketels C. (2003) The Cluster Initiative Greenbook // www.cluster-research.org/greenbook.htm. P. 36.*

Исследование европейскими учеными множества целей кластерных инициатив по всему миру позволило им обобщить их в нескольких категориях: развитие социального капитала (формирование сетей); поощрение экспансии компаний, входящих в кластер; ин-

новационная деятельность и распространение технологий; обучение; коммерческой партнерство; политическое лоббирование.

Более детально типовые цели кластерных проектов представлены в табл. 1.

## Государственное финансирование кластерных проектов

**О**дной из самых важных функций государственной власти является финансирование.

Опросив участников более 200 кластерных инициатив по всему миру, авторы *Cluster Initiatives GreenBook*, пришли к выводу, что в большинстве из них финансирование осуществляется за счет средств государства (организационная роль выражена слабее) (рис. 2). При этом, хотя речь идет о развитии конкретных кластеров, ресурсы зачастую используются федеральные, но возможно и на условиях софинансирования со стороны региональных властей<sup>3</sup>.

Хотя мы указали, что центральные власти непосредственно должны участво-

вать лишь в развитии кластеров национального значения, здесь нет противоречия. Дело в том, что федеральные средства, как правило, не поступают непосредственно организациям кластера. Государство финансирует либо региональные власти, либо агентства регионального развития (подчиненные федеральному министерству), которые затем уже финансируют конкретные кластерные проекты. Хотя сильные регионы вполне могут обойтись и своими средствами (или средствами, выделенными на традиционные цели). Так, Бавария, Баден-Вюртемберг и Северный Рейн-Вестфалия в Германии начали свои кластерные программы еще в 80-е годы задолго до появления федеральных программ<sup>3</sup>.

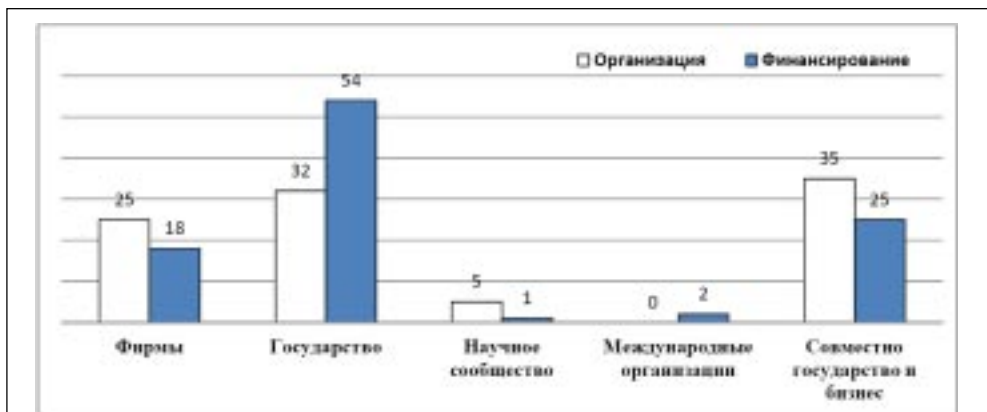


Рис 2. Организация и финансирование кластерных проектов в развитых странах<sup>4</sup>.  
Результаты анкетирования, %

При этом следует подчеркнуть, что государство является главным инвестором на первоначальной стадии разви-

тия кластера. В дальнейшем возможным и желательным является смешанное (частное и государственное) финан-

сирование, вплоть до самофинансирования\*.

Государственное финансирование должно играть роль фактора, привлекающего организации в кластер (до тех пор, пока они не осознали преимущества кластерных проектов). И наоборот, если государство не финансирует кластеры, то это может привести к невостребованности кластерного подхода. В условиях кризиса, когда многие фирмы нацелены на выживание, вряд ли можно возлагать надежды на то, что они найдут у себя средства на покрытие первоначальных затрат на участие в кластерах. Более того, неудачный старт может дискредитировать саму идею кластера.

Более позднее исследование, посвященное исключительно развивающимся и транзитивным странам, выявило интересную закономерность. Несмотря на то, что общим местом является заявление о чрезмерном государственном влиянии на экономику в большинстве этих стран, роль государства в них как источника финансирования кластерных проектов оказалось существенно меньшей по сравнению с развитыми странами (рис. 3).

Данный факт тем более интересен из-за того, что в Европейском союзе транзитивные страны характеризуются более важной ролью министерства финансов в реализации кластерной политики, тогда как развитые страны отда-

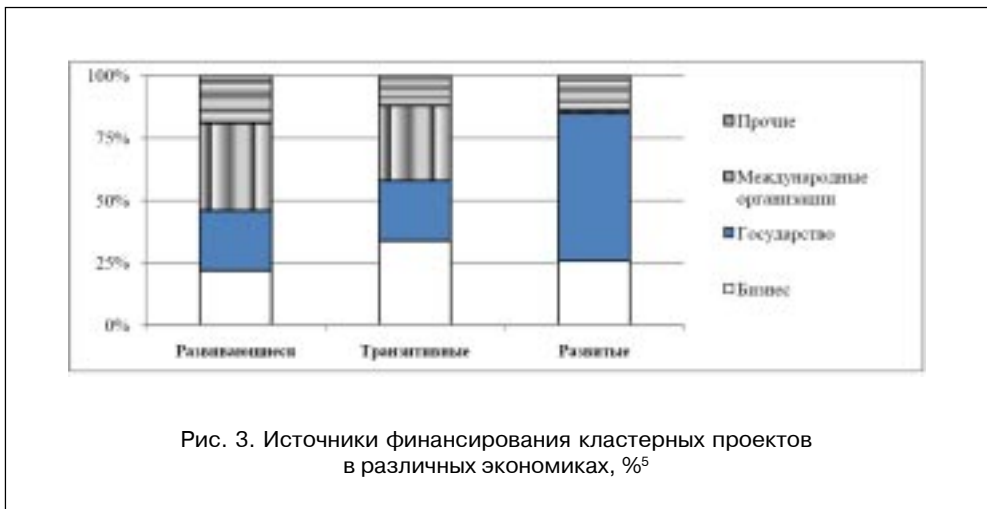


Рис. 3. Источники финансирования кластерных проектов в различных экономиках, %<sup>5</sup>

\* «На более поздних стадиях снижение размеров денежных поступлений от правительства становится общим правилом, при этом финансирование кластерных инициатив за счет промышленных ассигнований и членских взносов приобретает все большую и большую важность. Часто планирование и (со-) финансирование кластерной инициативы осуществляется региональными органами власти на период 18 месяцев и имеет целью пролонгацию финансового обеспечения еще на 18 месяцев. По истечении указанных трех лет, кластер должен превратиться в самофинансируемый, а потребность в государственном финансировании – исчезнуть». (Руководство по формированию кластеров – основные направления формирования и управления кластерными инициативами // Внутривосточная связь кластеров. Пер. МИГСУ РАГС при Президенте РФ).



ют предпочтение отраслевым министерствам<sup>6</sup>.

Данная закономерность полностью характерна и для России. С одной стороны, министерство финансов является ключевым в экономическом блоке правительства, а с другой – оно же составляет серьезную экспертную оппозицию реализации кластерной политики. Как следствие, более чем скромные результаты России в развитии кластеров (и вообще на инновационном фронте), даже по сравнению со странами Восточной Европы. Разрыв объясняется, в том числе и тем, что во многих развивающихся и транзитивных странах недостаточное государственное финансирование компенсируется за счет активности международных организаций-доноров (*USAID*, *UNIDO* и пр.). К сожалению, в России их роль малозначительна\*.

Интересно также отметить схожую долю бизнеса в финансировании кластерных проектов в транзитивных, развивающихся и развитых странах. Тем самым разрушается не только миф о чрезмерном влиянии государства, но и миф о пассивности российского бизнеса\*\*.

Главным инструментом государства в сфере активации и развития кластеров является финансирование комплексных программ развития\*\*\*. Это стало популярным в 90-х годах и доказало свою высокую эффективность. Суть заключается в том, что государство организует конкурс на оказание финансовой поддержки программам, объединяющим, прежде всего, бизнес (круп-

ный и мелкий) и научные и образовательные учреждения (табл. 2). Такие программы совместного развития вполне могут сочетать как инфраструктурные проекты (характерные для промышленной политики), так и проекты, направленные на развитие инновационно ориентированного взаимодействия субъектов в кластере.

Государство, безусловно, устанавливает ряд приоритетов и критериев для отбора программ, однако такое финансирование было бы несправедливо назвать однозначно политикой «сверху вниз». Конкурсный механизм оставляет свободу для широкой инициативы снизу. Это более чем оправдано, так как поддерживать следует лишь кластеры, прошедшие конкурентную проверку, участники которой осознали себя членами кластера и смогли, договорившись, выдвинуть совместные проекты.

В итоге, такой инструмент кластерной политики позволяет выбрать наиболее подходящие для поддержки кластеры (с точки зрения влияния на экономику, потенциальной конкурентоспособности, показателей инвестиционной привлекательности).

Так в рамках федеральной программы *InnoRegio* (Германия) из 444 поданных заявок было отобрано 23. Далее выбранным кластерам оказывается комплексная поддержка в соответствии с описанными в заявке проектами.

Отличительной чертой комплексной программы развития кластера является интеграция широкого круга взаимосвязанных организаций и снижение

---

\* По сути, можно вспомнить лишь неудачное сотрудничество *UNIDO* и Воронежской области.

\*\* Доля бизнеса в транзитивных стран (к которым относится и Россия, также вошедшая в выборку данного исследования) в финансировании кластерных проектов даже выше доли бизнеса в развитых странах.

\*\*\* Под программой развития кластера подразумевается совокупность кластерных проектов, объединенных общей стратегией.

**Кластерные программы в европейских странах**

	Великобритания		Германия		Финляндия
	Кластеры, развиваемые региональными агентствами развития	Микро и нанотехнологическая сеть	BIOREGIO	INNOREGIO	Центры компетенции
Срок реализации	С 1999 г.	2003–2008 гг.	1996–2001 гг.	1999–2006 гг.	1994–2006 гг.
Центральный орган, ответственный за реализацию программы. Бюджет.	Министерство торговли и промышленности.  Около 77 млн. евро	Министерство торговли и промышленности.  135 млн. евро (базовый фонд 60 млн. евро и 75 млн. евро для исследований в течение 6 лет)	Федеральное министерство образования и исследований.  60 млн. евро (на 5 лет)	Федеральное министерство образования и исследований.  230,5 млн. евро (на 6 лет)	Министерство внутренних дел.  В 2006 г. центральное правительство вложило 8,6 млн. евро в качестве базового финансирования. Еще 50% профинансировано со стороны регионов.
Регион	Вся страна (Региональные агентства развития в 12 регионах с примерно 10-ю кластерами каждый)	Вся страна	3 специальных территории (включая Мюнхен и Гейделберг), плюс еще 14 территорий	23 территории (Дрезден, Потсдам и пр.)	22 территории (8 на первой стадии, 8 на второй, 6 на третьей). Среди них Оулу, Тампере и пр.

Организация, ответственная за реализацию программы в регионе	Региональные агентства развития (специальное открытое АО).	Региональные агентства развития, которые в некоторых случаях учреждали исследовательские организации.	Открытые акционерные общества (федеральная, городская и прочая собственность).	Открытые акционерные общества (федеральная, городская и прочая собственность).	Управляющая компания технополисом (технопарком)
Основное содержание программ	Создание регионального фонда для стимулирования инноваций. 15 бизнес-инкубаторов было основано (Юго-восток Великобритании). Созданы экспертные группы по направлениям специализации кластера.	Содействие в совместных (бизнес и наука) исследовательских проектах. Содействие в обеспечении исследовательским оборудованием (требуется рекомендация от регионального агентства развития).	Содействие в совместных (бизнес и наука) исследованиях, проектах, выдвинутых в регионах. Поддержка в учреждении венчурных компаний, специализирующихся в сфере биотехнологий.	Содействие в совместных (бизнес и наука) исследованиях, проектах, выдвинутых в регионах. Поддержка частных НИОКР (гранты и кредиты). Поддержка центра биотехнологий администрацией региона.	Предоставление базового финансирования (для стимулирования частных инвестиций). Продвижение конкретных проектов (программное обеспечение, биотехнологии и информационные технологии).

Составлено по: *Tsukamoto Y.* Present State and Issues of the Industrial Cluster Policy of Japan, 2005. P. 5–6 // [http://www.nistep.go.jp/seminar/017/017\\_e.pdf](http://www.nistep.go.jp/seminar/017/017_e.pdf); <http://www.proinno-europe.eu/index.cfm?fuseaction=wiw.measures&page=detail&ID=7687>; 7840; [http://www.innovating-regions.org/schemes/scheme.cfm?publication\\_id=3563&display=byTopic](http://www.innovating-regions.org/schemes/scheme.cfm?publication_id=3563&display=byTopic); <http://www.unternehmen-region.de/en/159.php>; <http://www.proinno-europe.eu/index.cfm?fuseaction=wiw.measures&page=detail&ID=7687>

фактора ограничения конкуренции и одностороннего распределения выгод от государственной поддержки.

Программа *InnoRegio* была направлена именно на развитие потенциала всей территории (речь шла о Восточных землях) через воздействие на потенциальные точки роста.

Сочетание приоритетности и внимания к принципам конкуренции позволяет существенно повысить эффективность государственных мероприятий.

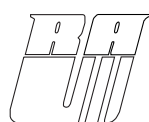
Рассматриваемая программа *InnoRegio* оказалась чрезвычайно успешной, что и

обусловило распространение такого рода программ. С 2000 г. по 2004 г. численность занятых в компаниях, включенных в программу, увеличилась на 11%. В примерно одной трети компаний половина сотрудников была занята в сфере НИОКР. 44% компаний, включенных в *InnoRegio*, смогли подать заявки на патент, а 40% даже выпустить новые продукты.

Очевидно, что разработка и реализация таких программ является одной из самых приоритетных задач в рамках осуществления кластерной политики в Российской Федерации.

## Примечания

- <sup>1</sup> *Мокир Дж.* Меркантилизм, Просвещение и Промышленная революция // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2006. Т. 4. № 1 // <http://www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2008/08/20/0000323653journal4.1-2.pdf>. С. 11.
- <sup>2</sup> Бизнес-ангелы в России и за рубежом // <http://www.techbusiness.ru/content/?lang=ru&div=47>.
- <sup>3</sup> Cluster policy in Europe. A brief summary of cluster policies in 31 European countries. 2008. P. 7, 22, 17 // [http://www.clusterobservatory.eu/upload/Synthesis\\_report\\_cluster\\_mapping.pdf](http://www.clusterobservatory.eu/upload/Synthesis_report_cluster_mapping.pdf)
- <sup>4</sup> *Sölvell Ö., Lindqvist G., Ketels C.* The Cluster Initiative Greenbook 2003 // [www.cluster-research.org/greenbook.htm](http://www.cluster-research.org/greenbook.htm), P. 9, 39.
- <sup>5</sup> *Ketels C., Lindqvist G., Sölvell Ö.* Cluster Initiatives in Developing and Transition Economies. 2006 // [www.cluster-research.org](http://www.cluster-research.org). P. 23.
- <sup>6</sup> *Sölvell Ö.* Clusters – Balancing Evolutionary and Constructive Forces. 2009 // <http://www.cluster-research.org/redbook.htm>, P.71.



**ОБОЗРЕВАТЕЛЬ**  
**ОBSERVER**

<http://www.rau.su>

E-mail: [observer@nasled.ru](mailto:observer@nasled.ru)