

Издание осуществлено при финансовой поддержке Российского фонда гуманитарных исследований (проект № 09-02-16030д)

Авторы:

С.С. Артоболевский, Т.Л. Бородин, Т.И. Вавилова, Л.Б. Вардомский, И.Н. Волкова, О.Б. Глезер, Н.В. Зубаревич, О.В. Кузнецова, Г.М. Лапто, Е.Е. Лейзерович, Т.В. Литвиненко, Т.Г. Нефедова, И.В. Пилипенко, П.М. Полян, Г.А. Приваловская, М.В. Свиридова, В.Н. Стрелецкий, С.А. Тархов, А.И. Трейвиш

Печатается по решению Ученого совета Института географии РАН

Рецензенты:

*А.П. Горкин — д-р геогр. наук, проф. географического ф-та МГУ им. М.В. Ломоносова
Г.В. Сдаюк — д-р. геогр. наук, ведущий научный сотрудник Института географии РАН*

Региональное развитие и региональная политика России в переходный период / под общ. ред. С.С. Артоболевского, О.Б. Глезер — М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2011. — 317, [3] с.: ил.

ISBN 978-5-7038-3461-9

Проанализированы социально-экономическая динамика и взаимодействие стран на постсоветском пространстве и в Центрально-Восточной Европе, раскрыты различные аспекты и факторы регионального развития России, а также основные процессы трансформации городской и сельской местности, в частности, формирования муниципальной структуры. Отмечено, что до сих пор в стране не выработана региональная политика, адекватная масштабам пространственных диспропорций. Дано ее научное обоснование и намечены дальнейшие направления региональных исследований. Проведенный анализ однозначно указывает на необходимость осуществления двух типов государственного воздействия на пространственное развитие: выравнивающего и базирующегося на идее формирования полюсов роста.

Для ученых, преподавателей, студентов, а также политиков и лиц, принимающих решения в области управления территориальным развитием страны и ее регионов.

УДК 332(479+571)
ББК 65.050.2(2Рус)

© Институт географии РАН, 2011
© Оформление. Издательство МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2011

ISBN 978-5-7038-3461-9

ВВЕДЕНИЕ

Россию, как, пожалуй, ни одну другую страну в мире, отличают огромные территориальные различия в ресурсах и направлениях социально-экономического развития, сильнейшая дифференциация и поляризация пространства. При этом масштабы различий в последние годы увеличивались. Рынок не только обострил многие территориальные проблемы России, но и создал немало новых. В странах с переходной экономикой и догоняющего развития территориальные контрасты, как правило, выше. В таких условиях велика значимость компенсирующего негативные последствия реформ государственного вмешательства в процессы социально-экономического развития. Одно из важнейших направлений подобного вмешательства — региональная политика.

Это словосочетание приобрело большую популярность в современной России — и в научных трудах, и в речах политиков. Однако почти каждый «пользователь» подразумевает под региональной политикой что-то свое.

До сих пор у России отсутствует региональная политика, адекватная масштабам пространственных диспропорций в стране. Основная задача — сокращение различий в социально-экономическом состоянии субъектов Федерации — так и не решена. Одна из причин этого — неразработанность научной базы (нет ни устоявшейся терминологии, ни понимания самой сути территориального подхода), что приводит к принятию несбалансированных решений и «разочарованию» органов власти всех уровней в самой идее регулирования процессов регионального развития. Использование в проектных работах и управлении модных терминов (агломерации, кластеры, полюса роста, макрорегионы и т.п.) не спасает положения, а зачастую, напротив, затуманивает суть процессов. Кроме того, отсутствует эффективная система экспертизы региональных социально-экономических последствий принимаемых экономических и политических решений.

Вместе с тем в современной социально-экономической географии нарабатан обширный материал, который может служить серьезной базой региональной политики. Первые работы российских ученых по проблемам регионального развития относятся еще к XIX в. В 1960–1970-е годы идеи советских регионалистов были признаны мировым профессиональным сообществом (к безусловным достижениям следует отнести, например, изучение и планирование развития территориально-производственных комплексов).

В данной монографии цель региональной политики определяется следующим образом: достижение баланса между наращиванием экономического потенциала субъектов Федерации и обеспечением комфортной среды обитания населения, созданием равных возможностей для граждан в реализации своих социальных и

Свиридова Мария Викторовна — аспирант Института географии РАН.

Стрелецкий Владимир Николаевич — кандидат географических наук, ведущий научный сотрудник Института географии РАН.

Тархов Сергей Анатольевич — доктор географических наук, ведущий научный сотрудник Института географии РАН.

Трейвиш Андрей Ильич — доктор географических наук, главный научный сотрудник Института географии РАН.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. Россия и ее соседи. Постсоциалистическая динамика	8
1.1. Россия в процессах постсоветской регионализации (<i>Л.Б. Вардомский</i>)	8
1.2. Некоторые особенности постсоциалистической трансформации в странах Центрально-Восточной Европы, Балтии и России (<i>М.В. Свиридова</i>)	30
2. Пространственные процессы в экономике и обществе	48
2.1. Динамика и глубина региональных социально-экономических контрастов (<i>Н.В. Зубаревич</i>)	48
2.2. Региональные постиндустриальные процессы и реиндустриализация регионов (<i>А.И. Трейвиш</i>)	64
2.3. Сельское хозяйство до и после реформ 1990-х годов (<i>Т.Г. Нефедова</i>)	88
2.4. Трансформация транспортной системы (<i>С.А. Тархов</i>)	107
2.5. Ресурсопользование как фактор регионального развития России в постсоветский период (<i>И.Н. Волкова, Г.А. Приваловская, Т.В. Литвиненко</i>)	129
2.6. Россия в этнокультурном измерении: факторы регионализации и пространственные структуры (<i>В.Н. Стрелецкий</i>)	146
3. От регионального развития к региональной политике	177
3.1. Региональная политика (<i>С.С. Артоболевский</i>)	177
3.2. Кластеры и территориально-производственные комплексы в региональном развитии (<i>И.В. Пилипенко</i>)	191
3.3. Бюджетная политика и регионы (<i>О.В. Кузнецова</i>)	208
3.4. Экономические микрорайоны (<i>Е.Е. Лейзерович</i>)	228
4. Городская и сельская Россия	241
4.1. Муниципальное и административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации (<i>О.Б. Глезер, Т.Л. Бородина, С.С. Артоболевский</i>)	241
4.2. Городские агломерации в России (<i>Г.М. Лаппо, П.М. Полян, Т.И. Вавилова</i>)	264
4.3. Поляризация городов и сельской местности и расширение Российской периферии (<i>Т.Г. Нефедова</i>)	280
Литература	299
Сведения об авторах	315

ренции (за счет поддержки бизнеса вполне благополучных ареалов). Такая перестройка может оказаться весьма болезненной для России. Наличие региональной политики, официально провозглашенным приоритетом которой являются пространственные цели, — неременное условие помощи проблемным регионам в странах, входящих в ВТО.

Самыми естественными объектами российской региональной политики могли бы стать наиболее кризисные территории страны. При достаточно строгом отборе последних государству было бы по силам стимулировать их развитие. Отбор кризисных территорий и определение уровня помощи следует максимально формализовать (дабы свести до минимума субъективизм принимаемых решений). Региональная политика такого типа будет выравнивающей, т. е. направленной на некоторое сокращение пространственных социально-экономических диспропорций за счет подъема самых кризисных территорий. Но именно эти диспропорции и являются наиболее острой пространственной проблемой России.

Несмотря на главенство социально-политических целей, региональная политика может реально что-то изменить, только стимулируя развитие экономики избранных ареалов. Без подъема хозяйства кризисных ареалов невозможно обеспечить устойчивое их развитие и, следовательно, выравнивание пространственных диспропорций в стране.

Государство не должно преследовать цели достижения полного пространственного социально-экономического равенства. В рамках господства рыночных отношений роль государства всегда вторична, идущие «естественные» процессы (изменение факторов размещения населения и хозяйства, глобализация экономики и т. д.) трансформации пространства более значимы. Идеология и реальность определяют задачу государства как снижение чрезмерных пространственных диспропорций. Для обозначения целей вмешательства государства зачастую используется термин «сближение» (*cohesion*). Речь идет о некотором сдерживании или убыстрении доминирующих «естественных» процессов территориальной трансформации экономики и общества, а не об их «повороте». Он не под силу даже самым богатым странам.

Стране необходима правильно построенная пирамида решения региональных проблем: стратегия регионального развития → региональная политика → региональные ФЦП. Региональные программы — наиболее перспективный инструмент будущей российской региональной политики.

Государство распределяет/перераспределяет между регионами через бюджет огромные средства. В принципе почти все они тратятся в той или иной точке пространства страны. Но эти средства направлены на достижение социальных, экологических, стратегических и других целей, а не целей собственно пространственного развития. Часто де-факто они способствуют сохранению/консервации территориальных структур, а не их развитию*, сохранению пространственных

* Именно поэтому и возникает вопрос о правомерности отнесения к региональной политике российской системы федеральных трансфертов субъектам Федерации. Они направлены преимущественно на финансирование текущих расходов и способствуют сохранению сложившегося положения. При этом деньги, идущие из Центра на развитие регионов, меньше на порядок. Более того, эти средства распределяются, скорее, в соответствии с целями большой политики, а не региональной.

диспропорций, а не их сглаживанию. Средства, направленные на достижение пространственных целей, на развитие избранных территорий, как правило, значительно скромнее (обычно десятые доли процента ВВП страны). Но именно они и есть финансовая база региональной политики.

3.2. Кластеры и территориально-производственные комплексы в региональном развитии

Подходы к повышению конкурентоспособности стран и регионов

Проблема повышения конкурентоспособности стран и регионов стала особенно актуальной при реализации государственной политики относительно недавно — в 1980-х годах. Это было вызвано несколькими причинами. Во-первых, в последние 40 лет в мировую экономику, где в 1950–1960-х годах доминирующую роль играли США и страны Западной Европы, включились государства со специфическими конкурентными преимуществами: Япония (конец 1960–начало 1970-х годов), новые индустриальные страны первой и второй волны в Восточной и Юго-Восточной Азии (1970–1980), крупные развивающиеся страны — Китай и Индия (1980–1990), а также большая группа стран с переходной экономикой (1990-е годы). Во-вторых, общая либерализация торговли в 1980–1990-х годах и быстрое развитие процесса транснационализации производства и сферы услуг обострили конкуренцию между странами и регионами за инвестиции и технологии, необходимые для успешного развития территорий.

Несмотря на кажущуюся ясность термина «конкурентоспособность страны», возникает много вопросов в связи с его точной дефиницией и выявлением движущих сил. Это понятие включает несколько аспектов развития государства: экономический, управленческий, образовательный, научный и культурный. Каждая из составляющих представлена конкретными субъектами экономической деятельности — центральными и региональными органами власти, частными компаниями, образовательными учреждениями, научно-исследовательскими институтами и т. д.

Проблема конкурентоспособности генетически связана с тремя группами теорий. Во-первых, с теорией международной торговли, так как для определения конкурентоспособности страна обычно сравнивается с другими государствами по эффективности участия в международном разделении труда. Во-вторых, с теорией пространственной организации производительных сил, ввиду того что промышленность является главным объектом эмпирических исследований процессов конкуренции. И, в-третьих, с теорией человеческого капитала, поскольку его эффективное использование и постоянное развитие является основой для создания конкурентоспособной экономики.

Общую теорию конкурентоспособности стран и регионов в мировом хозяйстве формируют три школы: американская, британская и скандинавская [Пилипенко, 2003]. Их разработки образуют следующие научные направления:

1) территориальная организация производительных сил (промышленные и региональные кластеры как основа конкурентоспособности стран и регионов) —

главная тема исследований американской школы, в наибольшей степени ориентированной на реализацию программ конкурентоспособного развития экономических субъектов [Porter, 1998a, 1998b*; Enright, 1993; Enright, Ffowes-Williams, 2001];

2) разделение труда между развитыми и развивающимися странами, которое в силу исторических причин всегда было в центре внимания ученых британской школы [Dunning, 1993; Kaplinsky, 2000; Humphrey, Schmitz, 2000; Freeman, Perez, 1998];

3) национальные и региональные инновационные системы, исследуемые представителями скандинавской школы, которая отличается социально-экономической направленностью [Lundvall, Johnson, 1994; Asheim, Isaksen, 2002; Reinert, 1994a].

На основе разработок названных школ можно выделить следующие характеристики конкурентоспособного государства:

- высокая производительность труда за счет эффективного использования имеющихся ресурсов;
- сбалансированный экономический рост через развитие как традиционных, так и новых пропульсивных отраслей хозяйства, основанное на быстром внедрении инноваций в производство;
- производство качественных товаров и услуг, способных удовлетворить внутренний и внешний спрос;
- рациональное использование природно-географических ресурсов (экономико-географического положения (ЭГП), полезных ископаемых, культурно-исторического наследия и т. п.);
- превращение недостатков своего ЭГП в конкурентные преимущества (использование концепции географического POSSИБИЛИЗМА — творческий подход к вмененным недостаткам экономики страны);
- как результат — высокий уровень жизни населения.

При этом следует подчеркнуть, что ни одна страна из-за ограниченности имеющихся ресурсов не может быть конкурентоспособной во всех отраслях экономики.

Пространственные аспекты формирования конкурентоспособности страны состоят в следующем. Во-первых, конкурентные преимущества создаются и в основном используются на региональном уровне. Во-вторых, главными факторами повышения конкурентоспособности экономики выступают хозяйствующие субъекты, действующие в регионах. В-третьих, конкурентоспособность отраслей хозяйства страны повышается за счет таких форм организации производства, как промышленные районы разных типов, региональные и локальные кластеры, которые связаны между собой через глобальные цепочки добавленной стоимости. Поэтому основным объектом политики повышения конкурентоспособности должны быть регионы, в которых действуют четыре ведущих институциональных фактора конкурентоспособности страны*².

* Первое издание данной книги вышло в 1990 г. (см. список литературы).

² Под институциональными факторами мы понимаем хозяйствующие субъекты и контролирующую их деятельность государственные органы власти, формирующие под давлением международной конкуренции пространственную структуру хозяйства страны для оптимального использования ее конкурентных преимуществ в международном разделении труда: 1) государство (центральные и региональные органы власти); 2) исследовательские организации (НИИ и вузы); 3) транснациональные корпорации и крупные местные компании; 4) малые и средние предприятия [Пилипенко, 2004].

Однако механизм конкуренции между регионами существенно отличается от конкуренции между странами. Если страны конкурируют на основе сравнительных преимуществ и нижний порог конкурентоспособности у них фактически отсутствует [Krugman, 1994a, 1994b], то регионы конкурируют на основе абсолютных преимуществ ввиду повышенной мобильности большинства наследуемых и создаваемых факторов производства [Camagni, 2002].

В отличие от страны регион может и не найти свою специализацию в межрегиональном разделении труда, если обладает только сравнительными преимуществами. При снижении региональной конкурентоспособности (падение производительности труда на предприятиях, потери ими рынков сбыта, что сразу отражается и на доходах населения, и на качестве жизни) регионы в отличие от стран лишены возможности использовать инструменты валютно-кредитной или таможенно-тарифной политики. Для поддержания уровня жизни регион перейдет в разряд дотационных, что в конце концов вызовет отток капиталов и трудоспособного населения в более благополучные и динамично развивающиеся районы.

Таким образом, основными индикаторами конкурентоспособности как стран, так и регионов являются производительность труда, доля экспорта по товарным группам в общемировом экспорте и в экспорте страны, динамика занятости населения* и уровень оплаты труда [Porter, 1998b, 2003; Gardiner, Martin, Tyler, 2004].

Кластеры: преимущества и недостатки

Необходимо подчеркнуть, что еще в 1970-х годах термин «кластер» использовался А.П. Горкиным и Л.В. Смирнягиным, К. Фредрикссоном и Л. Линдмарком для обозначения скопления предприятий в пространстве [Spatial Analysis..., 1979]. Таким образом, разработчик концепции кластеров американский бизнес-экономист М. Портер не первым использовал этот термин, чего он и не отрицает, ссылаясь на работы А. Маршалла, А. Лёша, У. Айзарда и других исследователей [Портер, 2002].

В 1990 г. Портер писал: «...конкурентоспособные отрасли стран не распространены равномерно по экономике, а соединены в то, что я называю *кластерами*, в которых отрасли хозяйства различным образом связаны друг с другом» [Porter, 1998b, p. 131]. Однако позднее Портер изменил значение этого термина, обозначив им группы «географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере, характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга» [Портер, 2002, с. 207]. Географическая близость дает компаниям возможности как кооперироваться за счет горизонтальных и вертикальных связей, так и конкурировать между собой, повышая конкурентоспособность региона и, следовательно, страны в целом (что, впрочем, было известно и ранее). Однако важно то, что Портер не просто предложил новый термин для определения форм организации производства. Кластеры были им обозначены как *новые объекты проведения государственной политики по повышению национальной конкурентоспособ-*

* Индикатор динамики занятости населения помогает определить, является ли экономический рост региона сбалансированным или наблюдается его повышенная зависимость от одной или нескольких отраслей хозяйства, в которых увеличение производительности труда может происходить за счет увольнения части персонала, вызывающего рост безработицы в регионе.

ности. Поэтому термин «кластер» в отличие от других терминов изначально получил практическое значение, понятное представителям органов государственной власти, что способствовало его быстрой популяризации в широких кругах.

Тем не менее недостатком названного термина следует признать его нечеткое определение и сложности с выявлением границ кластеров в пространстве [Пилипенко, 2005б]. Однако этот факт не смущает разработчиков концепции. Наоборот, они поощряют все более широкое применение термина, не пытаясь сформулировать математическую модель кластера. Это ведет к тому, что во многих случаях за кластер приписывается или кластером называется то, что на самом деле таковым в первоначальном значении термина не является. В результате совершенно разные по своему генезису объекты, имевшие собственные обозначения (например, итальянские промышленные округа или технополисы), стали в дань моде именоваться кластерами [Clara, 2000].

Конечно, кластерная политика стала столь популярной еще и потому, что правительства многих стран разочаровались в 1970–1980-х годах в результатах проведения промышленной политики, основанной на избирательной поддержке отдельных отраслей и компаний [Reinert, 1994b]. Однако с точки зрения теории очевидно, что термин «кластер» со временем утрачивает реальный смысл, все больше превращаясь в *бренд*, который многие региональные органы власти используют для повышения инвестиционной привлекательности, изменения имиджа региона и других целей.

Наконец, совсем необязательно привязывать конкурентоспособность кластера к концепции ромба конкурентных преимуществ стран, которая была предложена М. Портером на базе анализа в основном развитых стран [Porter, 1998b]. Поэтому не все из выделенных детерминант конкурентоспособности применимы для развивающихся государств*. Например, «состояние внутреннего спроса» пока не играет важную роль в повышении конкурентоспособности китайских товаров ввиду превалировавшей до настоящего времени экспортной ориентации в развитии обрабатывающей промышленности Китая. Для развивающихся стран в определении конкурентоспособности отраслей в большей степени характерны традиционные факторы производства.

Конечно, если использовать термин «кластер» применительно ко всем процессам концентрации производства, он неизбежно потеряет всякий смысл. Термин имеет две ярко выраженные составляющие — *отраслевую и территориальную*. Поэтому необходимо четко определиться и под **промышленным кластером** понимать группу родственных взаимосвязанных отраслей промышленности и сферы услуг, наиболее успешно специализирующихся на международном разделении труда,

* Концепция ромба конкурентных преимуществ была разработана М. Портером в 1990 г. на основе анализа динамики за 1971–1985 гг. экспортной специализации 10 стран, обеспечивавших в 1985 г. 50% мирового экспорта: Великобритании, Германии, Дании, Италии, Республики Кореи, Сингапура, США, Швейцарии, Швеции и Японии. В результате исследования были выделены четыре детерминанты конкурентоспособности, объединенные в ромб конкурентных преимуществ: 1) условия для факторов производства; 2) состояние спроса; 3) родственные и поддерживающие отрасли; 4) устойчивая стратегия, структура и соперничество, на которые влияли два независимых фактора — правительство и случай. Эта концепция легла в основу концепции кластеров: в них, по мнению Портера, создавались наилучшие условия для реализации всех четырех детерминант конкурентоспособности [Porter, 1998a, 1998b].

а под **региональным (локальным) кластером** — группу географически сконцентрированных компаний из одной или смежных отраслей и поддерживающих их институтов, расположенных в определенном регионе (муниципалитете), производящих схожую или взаимодополняющую продукцию и характеризующихся наличием обмена информацией и товарами между фирмами — членами кластера и их сотрудниками, за счет которого повышается конкурентоспособность кластера в мировом хозяйстве. Таким образом, по нашему мнению, следует различать кластеры по наличию географической составляющей — к **внепространственным кластерам** относятся промышленные и национальные кластеры, а к **пространственным** — региональные, трансграничные и локальные кластеры [Пилипенко, 2005a].

Типы кластерной политики

Кластерную политику можно определить как комплекс мероприятий, направленный на повышение конкурентоспособности страны через стимулирование развития кластеров. 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 специализации формирующих их фирм и осуществлению общей политики поддержки кластеров в стране и регионе. *Кластерная политика второго поколения* базируется на хорошем знании о существующих в стране или регионе кластерах и подразумевает индивидуальный подход к проблемам развития каждого из них в отдельности.

Государство может стимулировать развитие кластеров, проводя различные комплексы мероприятий [Sölvell, Lindqvist, Ketels, 2003; Andersson, Hansson, Serger, Sörvik, 2004]:

- «брокерскую» политику, подразумевающую создание платформы для диалога различных хозяйственных субъектов, действующих в рамках кластера;
- диверсификацию спроса посредством размещения в местных компаниях государственных заказов;
- повышение квалификации местной рабочей силы через реализацию программ дополнительного образования и профессиональной переподготовки кадров;
- создание «бренда» региона для привлечения иностранных инвестиций.

По *роли государства* выделяются четыре типа кластерной политики [Enright, 2002, p.18], а именно:

- *каталитическая*, когда государство сводит между собой заинтересованные стороны, например, частные компании и научно-исследовательские организации, выступая «катализатором» взаимодействия и обеспечивая лишь ограниченное финансирование проектов;
- *поддерживающая*, при которой в дополнение к каталитической кластерной политике органы государственной власти выделяют значительные средства для инвестирования в региональную инфраструктуру, совершенствуют системы высшего, среднего профессионального и дополнительного образования и осуществляют комплекс мероприятий по стимулированию развития кластеров;

- *директивная*, когда поддерживающая кластерная политика расширяется до формирования государством и реализации программ, нацеленных на изменение специализации регионов через развитие кластеров;
- *интервенционистская*, при которой государство наряду с проведением директивной кластерной политики забирает у частного сектора ответственность за принятие решений о направлениях дальнейшего развития кластеров, формируя его специализацию посредством предоставления трансфертов, субсидий, установления законодательных ограничений, а также осуществления активного контроля над фирмами в кластере.

При этом выявляется четкая тенденция: чем «ближе» к региональному или локальному кластеру находится сфера ответственности конкретных органов государственной власти, тем более интенсивную кластерную политику они проводят*.

По *генезису* можно выделить два типа кластерной политики: «сверху-вниз» и «снизу-вверх». Инициаторами проведения *кластерной политики «сверху-вниз»* являются в основном федеральные и реже региональные органы власти, а ее объектами становятся обычно внепространственные кластеры — группы предприятий, формирующих в стране цепочки добавленной стоимости в производстве различных товаров и услуг. Наиболее яркие примеры проведения кластерной политики такого типа — Финляндия, Нидерланды и Дания. Инициаторами проведения кластерной политики могут выступить также региональные власти и органы местного самоуправления или местные объединения предпринимателей, предлагающие реализацию *кластерной политики «снизу-вверх»* [Ffowcs-Williams, 2004]. Программы такого типа получили название *кластерная инициатива* [Sölvell, Lindqvist, Ketels, 2003, 2006].

Кластерная инициатива в самом общем виде может быть определена как комплекс мер по увеличению темпов роста и повышению конкурентоспособности экономики региона или муниципалитета через вовлечение в процесс кооперации местных компаний, органов государственной власти и научно-исследовательских институтов. При этом необходимо четко различать термины «кластерная инициатива» и «кластер». В рамках кластерной инициативы в регионе или муниципалитете может еще не быть пространственного кластера, но могут существовать предпосылки к его образованию, которые кластерная инициатива призвана развить. Иными словами, кластерные инициативы необходимы для того, чтобы, во-первых, не полагаться всецело на действие рыночных сил и, во-вторых, ускорить процесс формирования кластеров в регионе или муниципалитете. Кроме того, кластерные инициативы могут содействовать не только развитию предприятий одной отрасли, но и поддержке нескольких отраслей, обладающих наибольшим потенциалом для

* Согласно исследованию М. Энрайта в 40% из 160 региональных кластеров, развивающихся в настоящее время в мире, органы государственной власти проводят поддерживающую кластерную политику. Каталитическая кластерная политика проводится национальными, региональными и местными органами власти по отношению к примерно 20% региональных кластеров, директивная — к 5, а интервенционистская — к 2–3% кластеров. При движении по правительственной вертикали сверху вниз (от наднациональных, таких как Европейский Союз, и национальных к региональным и местным органам власти) увеличивается от 18 до 65% доля кластеров, по отношению к которым различными органами государственной власти и местного самоуправления реализуется кластерная политика хотя бы одного из перечисленных типов (каталитическая, поддерживающая, директивная или интервенционистская) [Enright, 2000].

развития в пределах региона или муниципалитета. В то же время по отношению к существующим в стране пространственным или внепространственным кластерам, работающим в одной отрасли или нескольких смежных подотраслях хозяйства, может и не проводиться целенаправленной государственной политики.

По результатам опроса 238 кластерных инициатив, развивающихся в настоящее время в мире, составлен наиболее полный перечень их целей, представленный на рис. 3.1. Для обеспечения реализации кластерной инициативы обычно создается исполнительный комитет во главе с проектным менеджером (cluster facilitator), который отвечает за исполнение задач и достижение целей данной кластерной инициативы.

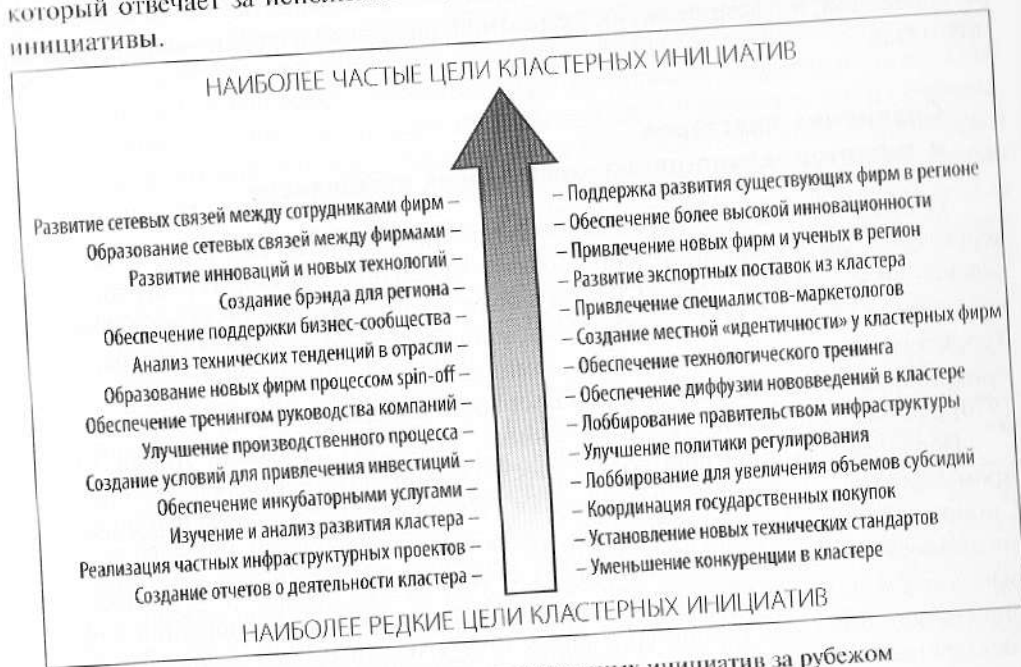


Рис 3.1. Цели осуществления кластерных инициатив за рубежом

Источник: [Sölvell, Lindqvist, Ketels, 2003, p. 11].

Примерами наиболее успешного развития кластерных инициатив в Европейском Союзе могут служить Австрия (особенно кластерная инициатива в земле Верхняя Австрия, где термин «кластер» был эффективно использован как бренд для улучшения имиджа региона и привлечения прямых иностранных инвестиций в местные предприятия*), Великобритания (Шотландия), Испания (Каталония),

* Кластерная инициатива в регионе продвигается через бренд «Верхняя Австрия — земля кластеров». В настоящее время кластерная инициатива объединяет 1575 компаний с общим числом занятых 267 тыс. человек. Предприятиями комплектующих, машино- и хозяйства Австрии: автомобилестроению и производству комплектующих, машино- и станкостроению, производству искусственных материалов, мебели и деревообработке, экологической технике, возобновляемым источникам энергии и пищевым продуктам. Основными функциями менеджеров кластерной инициативы являются маркетинг и продвижение кластерных фирм, создание условий для интернационализации производства, контроль и повышение качества продукции, интенсификация коммуникации и кооперации между фирмами — членами кластерной инициативы [Портал кластерных инициатив земли Верхняя Австрия. <http://www.clusterland.at>].

Германия (Северный Рейн-Вестфалия), а среди стран Центрально-Восточной Европы — Словения*. Также в рамках интеграционных процессов в Европейском Союзе стало возможным формирование и проведение государственной политики по отношению к трансграничным региональным кластерам, располагающимся на территории нескольких стран**.

Проведенный анализ позволил сделать вывод, что государственная кластерная политика — это не новая политика, а новый способ организации экономической политики в стране по отношению к новым объектам (пространственным и внепространственным кластерам), с привлечением инструментария научно-технической, региональной, инвестиционной, бюджетной, налоговой и внешнеэкономической политики.

Сравнение кластеров и территориально-производственных комплексов

Идея взаимосвязанного размещения производительных сил на определенной территории для оптимизации использования природных и трудовых ресурсов региона использовалась активно в СССР в теории территориально-производственных комплексов (ТПК) и ТК-подходе [Бакланов, 1986; Бандман, 1971; Малов, 1974; Территориально-производственные комплексы..., 1984, 1986, 1988]. Эта теория применялась также для анализа стран Восточной Европы [Есикова, 1979; Штангей, 1970] и развивающихся государств [Горячева, Липец, 1975; Кузьмин, Липец, 1974]. После распада СССР большое количество предприятий добывающей и тяжелой промышленности, построенных в рамках ТК-подхода в Западной и Восточной Сибири, а также на Дальнем Востоке, являются во многом основой конкурентоспособности и экспортного потенциала России [Безруков, 2006]. В рамках уже рыночной экономики ТК-подход продолжает применяться по отношению к регионам нового освоения. Например, в начале 1990-х годов была закончена разработка государственной программы освоения Нижнего Приангарья, обсуждение необходимости развития которого велось с 1950-х годов [Территориально-производственные комплексы..., 1992]. В пределах этого района сосредоточены необходимые ресурсы для восполнения потерь после распада СССР в сырьевой базе алюминиевой, медной, свинцово-цинковой промышленности, производстве титана, а также для создания новых производств в деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности [Нижнее Приангарье..., 1996]. Освоение Нижнего Приангарья

* Правительством Словении на конкурсной основе были отобраны для целевого финансирования 11 кластерных инициатив, среди которых наиболее развитыми можно назвать три кластера: автомобильный, станкостроительный и транспортно-логистический [Sölvell, Lindqvist, Ketels, 2003].

** Например, стекольный кластер в Верхней Австрии, Баварии (Германия) и Богемии (Чехия); текстильный кластер в Нижней Австрии и Богемии; станкостроительный кластер в Штирии (Австрия) и Словении; биотехнологические кластеры Эресунн (Дания—Швеция), «БиоДолина» (Германия—Швейцария—Франция), Твенте (Нидерланды—Германия); информационно-телекоммуникационный кластер «Долина Доммель» (Бельгия—Нидерланды) и консалтинговый кластер Велло (Нидерланды—Германия) [Regional Clusters..., 2002; Пилипенко, 2005].

началось только в 2006 г. с использованием механизма государственно-частного партнерства и средств Инвестиционного фонда РФ [Греф, 2006].

На первый взгляд концепция кластеров повторяет основные положения теории ТК. Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что такое заключение не совсем корректно. Поэтому проанализируем сходства и различия между ТК и кластерами.

Сначала рассмотрим внепространственный аспект, т. е. промышленные кластеры и ТК как «...внепространственные промышленные сочетания групп взаимосвязанных производств, размещающихся в пределах крупного экономического подразделения...» [Горячева, Липец, 1975]. Здесь действительно налицо много сходных характеристик: и в теории ТК, и в концепции промышленных (внепространственных) кластеров объект изучения — группа отраслей, которые в случае ТК оптимально сочетаются в пределах административно-территориальной единицы, а в случае промышленного кластера являются наиболее конкурентоспособными и взаимосвязанными отраслями хозяйства страны или региона. Кажутся сходными и методы выделения внепространственных ТК и промышленных кластеров. Для ТК применялись таблицы межотраслевых балансов (МОБ), факторный анализ и показатели корреляции между отраслями на основе межотраслевых потоков. Для промышленных кластеров обычно используются метод МОБ, теория графов или метод цепочки добавленной стоимости.

Теперь сравним региональные кластеры и пространственные ТК. Здесь уже налицо коренные различия как в теоретических разработках, так и в формах организации производства. Во-первых, *эти концепции были разработаны в разных общественно-экономических системах*. Если в рыночной системе предприниматель сам определяет местоположение и форму вложения своих инвестиций, исходя из принципа максимизации прибыли, то в советской системе речь шла о снижении издержек производства на государственных предприятиях и рациональном использовании природных ресурсов с точки зрения государственной плановой экономики. Различия в общественно-экономических системах, в свою очередь, определяют другие особенности этих двух моделей.

Во-вторых, *региональные кластеры и ТК различаются по своему генезису*. Модели ТК появились в результате проведения учеными теоретических исследований по оптимизации промышленного производства в условиях плановой экономики и представляли собой четкие технико-экономические модели, которые имели в пространстве ясно очерченные границы. Кластеры же образуются в результате пространственного проявления действий рыночных сил — агломерационного эффекта и использования компаниями внешних экономий на масштабах производства, выделенных в конце XIX в. А. Маршаллом [Malmberg, Sölvell, Zander, 1996; Маршалл, 2008]. Фирмы концентрируются в кластерах из-за преимуществ такого географического положения. Следует подчеркнуть, что проектным управляющим в кластерных инициативах настоятельно рекомендуется не создавать кластеры на новом месте с нуля, а развивать уже существующие кластеры [Enright, Ffowcs-Williams, 2001]. При этом ввиду нечеткости определения кластеров существуют проблемы при очерчивании их границ для проведения последующей кластерной политики.

В-третьих, различны местоположения кластеров и ТПК. Кластеры обычно образуются в староосвоенных густонаселенных районах и особенно часто в пределах агломераций. Модели ТПК применялись большей частью для районов нового освоения с низкой плотностью населения и непростыми природными условиями. Благодаря решению о сдвиге производства на восток и централизации финансовых ресурсов СССР удалось освоить значительные территории Дальнего Востока, Западной и Восточной Сибири, что в условиях капиталистической экономики вряд ли было бы возможно. В результате в настоящее время согласно расчетам Россия населена равномернее, чем США и Канада [Трейтиш, 2002]. Схожий с теорией ТПК подход применялся американскими компаниями для электрификации и индустриализации ряда стран Латинской Америки, Юго-Восточной Азии и Ближнего Востока [Перкинс, 2005].

В-четвертых, различна структура кластеров и ТПК. Кластер — это скопление конкурирующих и кооперирующихся друг с другом независимых фирм, работающих в одной отрасли или подотрасли. В состав кластера, как правило, также входят государственные и образовательные учреждения и научно-исследовательские организации. Кроме того, имеется контролирующий развитие кластера орган. ТПК — это межотраслевой комплекс, в котором главную роль играли отрасли базисной группы, определяющие его основную специализацию, а также развивались комплексирующие производства. Регулирование деятельности ТПК осуществлялось централизованно — главками, министерствами и Госпланом СССР.

В-пятых, различается также отраслевая специализация кластеров и ТПК. Кластеры развиваются в основном в новых высокотехнологичных отраслях промышленности, сфере услуг или традиционных отраслях промышленности, производящих товары народного потребления. ТПК же, как правило, характеризуются наличием тяжелого машиностроения, горнодобывающей, металлургической и химической промышленности, создающих средства производства, что, впрочем, было характерно для всей промышленности СССР.

В-шестых, кластеры и ТПК различаются по роли информации в формировании их пространственных структур. Простое скопление фирм, работающих в смежных отраслях в одном месте, еще не может называться кластером. Между компаниями должен развиваться информационный обмен, включающий общение между сотрудниками компаний и поддерживающими организациями. В зрелом кластере образуются сетевые структуры малых и средних предприятий. В рамках ТПК функционировало несколько крупных вертикально-интегрированных заводов, сотрудники которых не обменивались информацией, важной для производственного процесса. Каждый завод имел свой план поставок изделий, утверждаемый сверху.

Наконец, в-седьмых, кластеры и ТПК различаются по роли человеческого капитала в их развитии. В кластерах обычно имеются оптимальные условия для получения профильными специалистами более высокооплачиваемой работы, чем в одиночно расположенных фирмах. Конечной же целью стимулирования развития кластеров является повышение конкурентоспособности регионов и страны в целом, что влечет за собой повышение общего уровня жизни населения. А в моделях ТПК людские ресурсы рассматриваются только как один из факторов развития хозяйства наравне с природными ресурсами и инфраструктурой. Однако справедливости ради необходимо заметить, что при моделировании ТПК учитывались также расходы на создание

жилищно-социального комплекса, необходимого для нормального проживания людей, занятых на предприятиях ТПК. Этим ТПК-подход выгодно отличается от прежних советских подходов к использованию людских ресурсов в производстве.

Резюмируя изложенное, можно сказать, что каждая из рассмотренных концепций соответствует общественно-экономической системе своего времени и стадии развития государства: модель ТПК — социалистической и в большей степени индустриальной эпохе, а концепция кластеров — капиталистической и в значительной степени постиндустриальной эпохе. При этом концепция ТПК может применяться и в условиях рыночной экономики для освоения новых территорий, что в настоящее время реализуется в Нижнем Приангарье. Правда, теперь данный ТПК называется «Нижне-Ангарский кластер». Это свидетельствует о дальнейшем распространении «кластерной» моды, когда кластером называется все, что концентрируется в пространстве. Следовательно, концепция кластеров не копирует ТПК, они также не противоречат друг другу, а могут существовать параллельно в странах со значительной дифференциацией уровня развития и освоенности регионов.

Классификация форм пространственной организации производства

Непродуманное использование терминов для обозначения различных форм организации производства отражается в конце концов на качестве реализации в российских условиях проектов, сделанных по зарубежному образцу, ведь если планируется сформировать производственный комплекс одного вида, а для его создания будет использоваться инструментарий для стимулирования развития совершенно иной формы организации производства, весь проект может оказаться неудачным.

Заимствование иностранных терминов для характеристики современных процессов организации производительных сил в условиях российской экономики приводит к тому, что иногда ставят знак равенства между технополисами, бизнес-инкубаторами и региональными кластерами или между итальянскими промышленными округами и технопарками [Меморандум по вопросам..., 2004]. Можно, естественно, попробовать создать в условиях России группы малых и средних предприятий и назвать их промышленными округами. Однако эта структура не будет копией округов в итальянском понимании, так как для формирования округов требуется социоэкономическая идентичность работающих в регионе фирм. Итальянские промышленные округа не были созданы искусственно, а образовались в течение нескольких десятков лет самостоятельно вследствие пространственного действия рыночных сил. Создаваемые в России группы предприятий под брэндом «итальянские промышленные округа», несомненно, будут обладать другими производственными и организационными характеристиками, что негативно скажется на эффективности производства.

Поэтому попробуем упорядочить используемые термины для последующего определения направлений реализации кластерной политики в России. По способу формирования производственные системы можно разделить на две группы:

1) самостоятельно образующиеся за счет пространственного проявления рыночных сил. К этой группе следует отнести все формы промышленных

районов (в том числе и итальянские промышленные округа), региональные и локальные кластеры. Соответственно органы государственной власти должны создавать условия для их ускоренного развития, но не пытаться директивно развивать их с нуля;

2) создаваемые искусственно вследствие реализации на практике органами федеральной, региональной власти или местного самоуправления результатов теоретических и прикладных научных разработок. В эту группу можно включить территориально-производственные комплексы и территориально-производственные сочетания, технологические и научные парки, технополисы, инновационно-технологические центры и бизнес-инкубаторы.

По размеру предприятий, входящих в производственную систему, можно выделить три их вида: сочетание малых и средних предприятий, средних и крупных предприятий и, наконец, исключительно крупных предприятий.

В результате совмещения двух параметров производственных систем (способ формирования и размер предприятий) получается классификация *форм территориальной организации производства*, где различия между ними становятся очевидными (табл. 3.1). В классификацию включены названия форм организации производства, используемые представителями американской и британской школ теории конкурентоспособности, итальянской школы промышленных округов и американскими исследователями промышленных районов [Пилипенко, 2006].

Данная классификация показывает, что *нельзя ставить знак равенства между технопарками, бизнес-инкубаторами и кластерами*. Можно создать бизнес-инкубатор, который будет поддерживать развитие новых предприятий и компаний. Можно создать технопарк и привлечь в него инновационные предприятия и фирмы. Однако нельзя создать с нуля региональный кластер, нельзя заставить компании взаимодействовать между собой в рамках кластера, если им это не будет выгодно. Создание «кластера» или «промышленного района» без уже сложившейся инфраструктуры, четкой специализации предприятий и подтверждающего финансово-экономического обоснования станет плохой копией ТПК с сомнительной эффективностью производства.

Таблица 3.1. Классификация форм территориальной организации производства

Способ формирования	Превалирующий размер предприятий			
	Малые/средние	Малые/средние и крупные	Средние и крупные	Крупные
Самостоятельно (проявление рыночных сил)	Маршалловы промышленные районы; итальянские промышленные округа; региональные и локальные кластеры	Промышленные районы типа «центр-сеть»*, промышленные районы, ориентированные на государство*	Промышленные платформы для дочерних предприятий*	Штандорты вертикально-интегрированных предприятий (в том числе в старопромышленных районах)
Искусственно (органами власти)	Технопарки, научные парки; бизнес-инкубаторы, инновационно-технологические центры	Технополисы, территориально-производственные сочетания	Территориально-производственные комплексы	Территориально-производственные комплексы

* Названия промышленных районов даны согласно классификации А. Маркусена [Markusen, 1996].

Если успешно развивать технопарк, тогда по прошествии определенного времени другие компании, видя выгоду в географической близости к технопарку и его компаниям, будут сами формировать вокруг него региональный (локальный) кластер с определенной специализацией, как это было, например, в регионе Оулу в Финляндии [Пилипенко, 2005б]. В дальнейшем можно будет стимулировать развитие кластера с помощью предоставления информационных услуг кластерным компаниям, выработки стратегии общего развития, позиционирования кластера на мировом рынке как ведущего производителя определенной продукции и т. д.

Направления реализации кластерной политики в России

Проведение кластерной политики необходимо для повышения конкурентоспособности России, так как кластерная политика по своей сути концентрируется на решении ряда острых проблем отечественной экономики:

- во главу угла ставится развитие и поддержание конкуренции как движущей силы повышения конкурентоспособности компаний, в то время как экономика России в настоящее время отличается высокой монополизацией региональных и локальных рынков. При этом государственные инициативы в кластерной политике ориентированы прежде всего на поддержку сильных и креативных компаний, а также создание плодотворной среды, в которой, в свою очередь, более слабые и отсталые компании могли бы повышать свою конкурентоспособность;
- особое внимание уделяется не макроэкономике, а реальной экономике — анализу местных рынков и возможностей для развития предприятий на базе не наследуемых (природные ресурсы и т. п.), а прежде всего создаваемых факторов производства (высококвалифицированная рабочая сила, доступная инфраструктура и т. д.) посредством углубления кооперации между предприятиями для повышения производительности труда. Текущий финансово-экономический кризис, в результате которого в значительной степени пострадала именно промышленность, обусловил необходимость изучения барьеров для развития и стимулирования отраслей и компаний именно на региональном и локальном уровнях для достижения устойчивого роста российской экономики в долгосрочной перспективе;
- кластерная политика базируется на организации взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, бизнесом и научно-образовательными учреждениями для координации усилий по повышению эффективности производства и сферы услуг, что способствует взаимному совершенствованию и повышению производительности труда;
- реализация кластерной политики направлена на стимулирование развития и повышение инновационного потенциала в первую очередь малого и среднего предпринимательства, которое в отечественной экономике представлено пока слабо по сравнению с развитыми и развивающимися странами. Именно малые и средние предприятия формируют в основной массе кластерные инициативы и сами кластеры.

Таблица 3.2. Основные направления кластерной политики в России

Формы организации производства	Местонахождение	Органы власти, ответственные за проведение политики	Основные направления реализации политики	Формы реализации политики
Внепроектные кластеры	Страна	Федеральные органы власти	Проведение антимонопольной политики — поддержка конкуренции; повышение требований образовательных и экологических стандартов; продвижение интересов компаний кластера на иностранных рынках	Законотворчество; международные договоры
Территориально-производственные комплексы	Регион или несколько регионов	Стратегия по развитию ТПК — федеральные органы власти, разработка проектов — региональные органы власти	Освоение новых месторождений полезных ископаемых; развитие инфраструктуры в районах нового освоения; расширение существующих ТПК	Государственно-частное партнерство; возможно законодательное закрепление статуса ТПК
Пространственные кластеры	Регион, муниципалитет	Региональные органы власти, органы местного самоуправления	Продвижение продукции на российский и зарубежные рынки; создание «бренда» региона; развитие сетей компаний в смежных подотраслях; интенсификация контактов между органами власти, университетами, НИИ, технопарками и частными компаниями	Государственно-частное партнерство; нормативно-правовое регулирование; проведение исследований развития кластеров; размещение государственных заказов для диверсификации деятельности компаний; организация выставок внутри страны и за рубежом
Кластерные инициативы	Муниципалитет	Органы местного самоуправления	Развитие сетей компаний в смежных подотраслях хозяйства; создание сетей контактов между органами власти, вузами, НИИ, технопарками и частными компаниями; создание «бренда» региона; продвижение продукции на российский и зарубежные рынки	Государственно-частное партнерство; проведение исследований развития взаимодействия между членами кластерной инициативы; размещение государственных заказов для диверсификации деятельности компаний; организация выставок внутри страны и за рубежом

Кластерная политика может осуществляться в российской экономике по отношению к внепроектным кластерам, пространственным кластерам, кластерным инициативам. Кроме того, отдельным видом кластерной политики является развитие существующих и создание новых ТПК на основе использования эффекта размещения, концентрации, комбинирования и кооперирования [Пилипенко, 2007]. В табл. 3.2 систематизированы основные направления кластерной политики. Можно сказать, что в России уже проводится политика развития **внепроектных кластеров**. Ориентация СССР на создание крупных предприятий,

характерных для индустриальной эпохи, во всех отраслях хозяйства определила современную структуру экономики России. Например, в 1980 г. в СССР на предприятиях в материальном производстве работало в среднем по 330 человек, а 75% предприятий, обеспечивающих 97% производства всей продукции СССР, имели более 100 человек занятых [Бакланов, 1986]*. При переходе к рыночной экономике, сопровождавшимся уходом государства из большинства отраслей хозяйства, образовалось несколько групп отраслей промышленности с разным уровнем конкурентоспособности.

Первая группа — горнодобывающая промышленность, первичная переработка полезных ископаемых, металлургия и некоторые отрасли тяжелого машиностроения, производящие средства производства — относительно конкурентоспособные отрасли, по крайней мере, на внутреннем рынке, где и в развитых странах доминируют крупные предприятия с внутренней экономией на масштабах производства. Очевидно, что в настоящее время в России имеется несколько внепроектных промышленных кластеров: нефтегазовый, черной металлургии, цветной металлургии, лесной.

Для повышения конкурентоспособности этих кластеров государственная политика должна соблюдать рекомендации, которым следуют и правительства зарубежных стран, а именно:

- проведение антимонопольной политики в отрасли;
- содействие продвижению отечественных компаний на зарубежные рынки для приобретения новых технологий, установление высоких образовательных стандартов и внедрение новых методов образования;
- содействие развитию кооперации компаний с научно-исследовательскими институтами для скорейшей коммерциализации новых знаний;
- развитие инфраструктуры, установление строгих экологических и технических стандартов вместе с предоставлением льгот для соответствующей модернизации оборудования в целях повышения конкурентоспособности компаний на международном уровне.

Вторая группа — различные отрасли машиностроения, ориентированные на производство товаров народного потребления и средств производства, в организации производства которых в развитых странах в 1970-х годах произошли коренные

* Для сравнения: становление в 1970–1980-х годах постфордизма в капиталистических странах сопровождалось дезинтеграцией крупных вертикально-интегрированных заводов, активизацией процесса *spin-off* — «отпочковывания» малых и средних предприятий от более крупных фирм, которые могли более успешно специализироваться на определенных стадиях производственного процесса и быть более гибкими в отличие от крупных предприятий. Как следствие, в экономике развитых стран наблюдалось сокращение персонала на крупных предприятиях и неуклонное повышение роли малого и среднего предпринимательства в качестве работодателя. Например, в Великобритании в 1973 г. компании с численностью занятых более 999 человек имели в среднем по 12 предприятий (заводов), на каждом из которых работало в среднем по 459 человек, а в 1982 г. компании имели в среднем уже по 15 предприятий, на каждом из которых трудились примерно по 338 работников [Shutt, Wittingto, 1987]. В США же средняя численность занятых на предприятиях обрабатывающей промышленности снизилась с 63 человек в 1967 г. до 47 человек в 2006 г. [Статистика по американским предприятиям, 2006]. Таким образом, проблема повышения конкурентоспособности в этих странах напрямую зависела от обеспечения благоприятных условий развития для малых и средних предприятий.

изменения, рассмотренные нами выше. Большинство предприятий этих отраслей оказалось в 1990-е годы в непростой ситуации и без государственной поддержки стали неконкурентоспособными. Поэтому в отношении данных отраслей проводить кластерную политику в настоящее время не представляется возможным. Здесь государству необходимо сосредоточиться на оказании помощи предприятиям в скорейшем обновлении их основных средств, повышении качества высшего и среднего профессионального образования для восполнения потерь в инженерных кадрах и квалифицированных рабочих, организации стажировок групп отечественных специалистов за рубежом.

Третья группа — военно-промышленный комплекс, авиастроение и судостроение, т.е. стратегические отрасли, развитие которых напрямую зависит от государственных заказов или в значительной степени определяется стратегией и политикой государства. Создание ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация» и ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» является логичным ходом по консолидации активов для повышения конкурентоспособности России в этих монополизированных отраслях мировой экономики. В дальнейшем необходимо не препятствовать возможному «отпочковыванию» от созданных корпораций новых малых и средних предприятий, которые могли бы более эффективно специализироваться на производстве определенного ассортимента продукции как самостоятельные фирмы, чем в рамках крупных холдингов.

Относительно новой по сравнению с советским периодом является государственная политика по отношению к *пространственным кластерам*. Для ее реализации необходимо сначала провести исследования по выявлению существующих или формирующихся кластеров, которые обычно состоят из малых и средних предприятий. Эта задача должна решаться преимущественно региональными органами власти, так как они владеют более точной информацией о развитии предприятий на местах, при контроле федеральных органов власти, которые должны в результате составить общую картину развития пространственных кластеров в стране.

Сейчас формирование региональных и локальных кластеров в отечественной экономике затрудняется слабым развитием малого и среднего предпринимательства в стране. В российской статистике до 2007 г. категория «средние предприятия» вообще отсутствовала, поскольку Федеральным законом от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ была определена только категория «малое предпринимательство». Эта ситуация была исправлена с принятием Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ, где были прописаны критерии выделения микро-, малых и средних предприятий, подобные критериям, действующим в ЕС (численность занятых, объем оборота, структура уставного капитала).

На малых предприятиях в России в 2008 г. работало только 21,1% общего числа занятых в экономике, в то время как в странах Европейского Союза этот показатель составляет в среднем 60% (доля занятых на средних предприятиях в России — 4,4%). Более низкая рентабельность отечественных малых и средних предприятий по сравнению крупными (3,5, 6,1 и 13,2% соответственно) не может быть повышена в ближайшей перспективе из-за крайне низкого объема инвестиций в основной капитал — 5,4% (на малых) и 5,7% (на средних) от общего объема

инвестиций в стране. Отраслевая структура малых предприятий также остается недостаточно развитой. Например, в России доля промышленных предприятий в 2008 г. составляла только 11,16% общего числа малых предприятий, в то время как в ЕС — 19,3%, причем в российской статистике учитывались предприятия с численностью занятых до 100 человек, а в статистике ЕС — только до 50 человек [Малое и среднее предпринимательство..., 2009, European Business..., 2007].

Появление новых эффективных малых и средних предприятий в машиностроении можно ожидать не только в случае эффективной реализации программ по поддержке малого и среднего бизнеса, но и при содействии развитию более 100 университетских технопарков, бизнес-инкубаторов и инновационно-технологических центров, созданных в России в 1990–2007 гг. За исключением нескольких положительных примеров (научный парк МГУ им. М.В. Ломоносова, ОАО ТМДЦ «Технопарк», технопарки МЭИ, МИФИ), существующие технопарки не способны эффективно выполнять свои функции из-за отсутствия нормативно-правового обеспечения и материальных трудностей. Кроме того, на развитие малых и средних предприятий должна повлиять реализация государственной политики по формированию национальной и региональных инновационных систем.

В качестве примера существующего конкурентоспособного кластера можно назвать Академгородок Новосибирска, где в настоящее время работает около 150 высокотехнологичных компаний в разных отраслях хозяйства [Попов, 2004]. При этом более 20 компаний, работающих в Академгородке в сфере информационно-телекоммуникационных технологий (ИКТ), формируют классический локальный ИКТ-кластер, где они взаимодействуют как между собой, так и с научными и образовательными учреждениями, которые являются поставщиками высококвалифицированных сотрудников для этих компаний. Основной их специализацией является офшорное программирование, что дает возможность, с одной стороны, избежать «утечки мозгов» за рубеж, а с другой — резко повысить производительность труда и уровень жизни в районе. В настоящее время Новосибирск является третьим после Москвы и Санкт-Петербурга центром ИКТ-отрасли в стране, и сибирские компании постепенно диверсифицируют свое производство, ориентируясь также на внутренний рынок [Пилипенко, 2005в].

Для формирования пространственных кластеров в отраслях экономики необходимо наличие следующих близко расположенных объектов (как минимум): сильного высшего учебного заведения; научно-исследовательского института; успешно функционирующего рядом с вузом и НИИ технопарка (научного парка или бизнес-инкубатора); одного или нескольких успешно работающих предприятий, специализация которых совпадает с разработками НИИ и естественно-научных факультетов вуза. Кроме того, необходимо, чтобы сотрудники предприятий были выпускниками вуза, бывшими сотрудниками НИИ или имели тесные контакты с этими образовательными и научными учреждениями. В случае если все вышеперечисленные составляющие имеются, главной задачей региональных органов власти и органов местного самоуправления должно стать обеспечение тесного сотрудничества между вузом, НИИ, технопарком и частными компаниями для формирования *кластерной инициативы*, подготавливающей формирование кластера.

Развитие существующих и создание новых *территориально-производственных комплексов* в сырьевых отраслях главным образом в районах нового освоения должно быть отдельным видом государственной кластерной политики. Ее цель — диверсификация экономики и повышение степени переработки сырья. При этом наиболее приемлемым инструментом реализации этой политики является государственно-частное партнерство. Однако для начала реализации широкомасштабной программы по созданию новых ТПК необходимо разработать и принять программу развития и размещения производительных сил страны, определяющую четкие государственные приоритеты по развитию макрорегионов и отраслей в увязке с долгосрочными отраслевыми стратегиями.

В целом политика по стимулированию развития внепространственных кластеров и созданию территориально-производственных комплексов будет осуществляться в отношении отраслей промышленности, производящих средства производства, а политика по стимулированию пространственных кластеров и развитию кластерных инициатив — по отношению к производствам товаров народного потребления и сфере услуг. При реализации кластерной политики разграничение полномочий должно быть сделано в соответствии с формой организации производства (см. табл. 3.2):

- внепространственные кластеры — федеральные органы государственной власти;
- территориально-производственные комплексы — федеральные органы государственной власти (разработка стратегии развития ТПК и софинансирование проектов) и региональные органы государственной власти (разработка и сопровождение конкретных проектов, софинансирование);
- пространственные кластеры — региональные органы власти и органы местного самоуправления;
- кластерные инициативы — органы местного самоуправления.

Таким образом, компетентное проведение кластерной политики через стимулирование развития форм пространственной организации производства будет способствовать диверсификации и сбалансированному развитию хозяйства страны и повышению жизненного уровня населения. Но успех в реализации кластерной политики может быть достигнут только при условии хорошей координации действий и осознания как органами государственной власти, так и бизнесом, образовательными и научными учреждениями необходимости постоянного повышения конкурентоспособности.

3.3. Бюджетная политика и регионы

Бюджетная политика играет ключевую роль в федеральном регулировании социально-экономического развития страны в целом и ее регионов в частности. Ее влияние на изменение пропорций в уровне и динамике социально-экономического развития территорий многопланово. При этом одни инструменты бюджетной политики являются частью непосредственно региональной политики федеральных

органов власти, а другие — так называемыми региональными последствиями нерегистрационных решений [Смирнягин, 2000].

Данный раздел посвящен в первую очередь межбюджетным отношениям как составляющей бюджетной политики, непосредственно связанной с экономическими взаимоотношениями Центра и регионов. Являются ли межбюджетные отношения частью региональной политики или нет — вопрос дискуссионный (одни эксперты считают межбюджетные отношения составной частью региональной политики, другие полагают, что это две самостоятельные составляющие федеральной политики). Однако в любом случае нельзя не признать, что межбюджетные отношения оказывают заметное влияние на социально-экономическое развитие регионов. Значение имеют прежде всего масштабы перераспределения средств между субъектами Федерации: выравнивание бюджетной обеспеченности ведет и к некоторому выравниванию уровней социально-экономического развития. Кроме того, важны пропорции разделения налогов между федеральными и региональными бюджетами, поскольку чем больше средств оказывается в последних, тем больше у регионов остается средств на инвестиционные расходы.

Обращение к теме межбюджетных отношений также обусловлено тем, что в настоящее время продолжается процесс их трансформации. Хотя, конечно, в результате реформ, начавшихся еще в 1990-х годах и продолжавшихся с разной степенью интенсивности все последующие годы, в целом систему межбюджетных отношений в России можно охарактеризовать как уже сложившуюся.

Кроме того, в данном разделе будет проанализирована роль межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета и тем самым оценено место межбюджетных отношений в федеральной бюджетной политике, а также рассмотрено распределение инвестиций федерального бюджета по регионам.

Расходы федерального бюджета в регионах

Трансферты из федерального бюджета в региональные бюджеты традиционно оказываются в центре дискуссий по поводу экономических отношений Центра и регионов. Однако необходимо иметь в виду, что федеральные трансферты региональным бюджетам составляют сравнительно небольшую долю всех расходов федерального бюджета — около 15% (в 2009 г. — 15,4%*, причем это в условиях кризиса, когда роль федеральной поддержки региональных бюджетов усилилась). Еще немногим более 20% расходов — это трансферты внебюджетным фондам (в 2009 г. — 21,9%). Таким образом, до 65% расходов федерального бюджета — это те средства, которые распределяются по территории страны (по регионам России), но при этом не поступают в региональные бюджеты**2. Данные средства напрямую поступают в организации регионов, населению, вкладываются в инвестиционные объекты — это так называемые *прямые расходы федерального бюджета*.

* Здесь и далее используются данные Федерального казначейства РФ (<http://www.roskazna.ru>).

**2 В структуре федерального бюджета также есть средства, которые уходят за пределы страны (например, на организацию международной деятельности). Однако их доля столь мала, что ею можно пренебречь.