

*Александр ТАТАРКИН, Юлия ЛАВРИКОВА,
Александр ВЫСОКИНСКИЙ*

РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОСНОВЕ КЛАСТЕРНЫХ ПРИНЦИПОВ

Рассматриваются тенденции и проблемы развития экономического пространства Российской Федерации. Особое внимание уделено переходу к новой модели пространственного развития, сочетающей государственную поддержку территориального каркаса центров сосредоточения экономического роста с активным применением кластеров как рыночных институтов пространственного развития экономики российских регионов.

Ключевые слова: кластерная политика региона, кластеры, полицентризм, экономическое пространство

Экономическое пространство всегда играло важную роль в развитии России. Его размеры, как и рациональное использование, определяли и будут определять политическое, национальное, демографическое, социальное и экономическое своеобразие российского государства¹. В условиях освоенности большей части мировой поверхности, пригодной для проживания, экономическое пространство Российской Федерации становится фактором, который может сыграть как глубоко положительную роль в социально-экономическом развитии России, так и не менее глубоко отрицательную роль при формальном его использовании. Именно поэтому научно обоснованное управление экономическим пространством, постоянный анализ тенденций его развития, всестороннее исследование теоретических, методологических и методических аспектов его управляемого развития не только становится общероссийской проблемой, но и приобретает возрастающее геополитическое значение.

Тенденции в развитии экономического пространства России

В последние годы в нашей стране наблюдается отчетливый процесс сужения экономического пространства. Это проявляется не только в снижении численности населения, но и в резком уменьшении числа населенных пунктов (см. табл. 1).

¹ «Нужно взирать на состояния и обстоятельства каждого сообщества, как на положение земель, пространство области и состояние народа...» (Татищев В.Н. История российская с самых древнейших времен. Цит. по: «Антология мировой политической мысли». В 5 т. Т. 3. Политическая мысль в России X – первой половине XIX в. М.: Мысль, 1997).

Таблица 1
Число населенных пунктов в Российской Федерации

Тип населенного пункта	Перепись 2002 г.	Перепись 2010 г.
Города	1098	1100
Поселки городского типа	1842	1286
Сельские населенные пункты (в т.ч. без населения)	155 289 (13 086)	153 125 (19 439)

Так, по итогам Всероссийской переписи населения 2002 г. и предварительным итогам Всероссийской переписи населения 2010 г², общее число населенных пунктов снизилось со 158 229 до 155 511, т.е. на 2718. При этом число сельских населенных пунктов без населения возросло на 6353 и составило 19 439 (или 13% от их общего числа). Почти четверть (23,6%) сельских населенных пунктов имеет численность населения менее 10 чел. (в основном такие населенные пункты сосредоточены в Центральном и Северо-Западном федеральных округах).

Таким образом, малые города, которые являются базой для экономики и занятости населения близлежащих сельских территорий, исчезая, тянут за собой вниз целый «куст» сельских населенных пунктов. Это увеличивает потоки и нагрузку на крупные и крупнейшие города, создавая там излишнюю напряженность в занятости, социальной сфере, уровне преступности и др. Подобное неуправляемое сужение экономического пространства проявляется не только в уменьшении территориального базиса экономики, но и в ухудшении ее пространственной структуры, *в разрушении пространственного каркаса*.

Параллельно усиливается уровень централизации экономического пространства.

Экономический рост все больше и больше сосредотачивается в крупных и крупнейших городах (см. табл. 2). Почти четверть населения (22%) проживает в 18 крупнейших и крупных городах (12 городах-миллионниках и 6 субмиллионниках). Особенno тенденции централизации характерны для Москвы.

Наблюдаемая тенденция сверхцентрализации снижает общую эффективность экономики вследствие нерационального расселения и невозможности управления большой социально-экономической системой из одного центра; удлинения и усложнения потоков населения, товаров, финансовых и иных ресурсов к одному центру; роста трансакционных издержек. Одновременно увеличивается *разорванность и фрагментация экономического пространства*. Результат — растущая дифференциация регионов по экономическим показателям, осложняемая инфраструктурной разобщенностью российского экономического пространства.

Так, за благополучные двухтысячные годы разница между «крайними» регионами по абсолютному значению ВРП увеличилась с 334 раз в 2000 г. до 449 в 2008 г., а по ВРП на душу населения — с 21,9 раза до 24,6³. Это свидетельствует, во-первых, о том, что шанс для

² По данным Федеральной службы государственной статистики.

³ Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010. Стат. сб. М.: Росстат, 2010.

экономического подъема страны был упущен. Во-вторых, о том, что снижение разницы между крайними регионами по среднедушевым ежемесячным денежным доходам с 19 раз в 2000 г. до 5,3 в 2009 г. – это экономически не подтвержденный и временный процесс. Данное снижение происходило за счет бюджетных вливаний, а не вследствие развития экономики регионов-аутсайдеров. Источника, возможность использования которого в условиях кризиса и медленной экономической рецессии исчерпываются.

Таблица 2
Динамика численности населения городов-миллионников

	Город	Население, тыс. чел. (официальные предварительные итоги переписи 2010 г.)	Изменения к перепи- си 2002 г., в %
1	Москва	111 514,3	113,0
2	Санкт-Петербург	4848,7	104,0
3	Новосибирск	1473,7	103,0
4	Екатеринбург	1350,1	104,0
5	Нижний Новгород	1250,6	95,0
6	Самара	1164,9	101,0
7	Омск	1154,0	102,0
8	Казань	1143,6	103,0
9	Челябинск	1130,3	105,0
10	Ростов-на-Дону	1089,9	102,0
11	Уфа	1062,3	102,0
12	Волгоград	1021,2	101,0

Источник: Данные Федеральной службы государственной статистики.

Следует отметить, что в 2010 г. бюджетная обеспеченность на 1 жителя в Москве (см. табл. 3) в 5,5 раза превысила значение соответствующего показателя Екатеринбурга (в 2009 г. – в 6 раз). Бюджетная обеспеченность на 1 жителя в Екатеринбурге в 2010 г. в 4,5 раза ниже значения Санкт-Петербурга (в 2009 г. – в 3,8 раза). В малых городах этот показатель существенно меньше, чем в городах-миллионниках.

Отсутствие грамотной региональной экономической политики привело к формированию *трех групп регионов* – «благополучных», «аутсайдеров» и «середняков» с различными, как показали итоги последних выборов в Государственную Думу, интересами в сфере государственной политики. А это чревато негативными последствиями для сохранения единства страны.

Еще одним сдерживающим пространственное развитие России фактором является *неадекватная транспортная инфраструктура*. Затраты на ее строительство и поддержание несопоставимы ни с одним государством (кроме что Китая и США).

Таблица

Бюджетные расходы в городах-миллионниках

Город	Расходы на душу населения, тыс. руб.		Реальный рост (дефлятор – 111,4%)
	2009 г.	2010 г.	
Москва	113,3	97,6	77,3
Санкт-Петербург	71,2	78,4	98,8
Екатеринбург	18,7	17,6	84,5
Волгоград	12,7	13,4	94,7
Казань	16,6	22,3	122,2
Нижний Новгород	15,8	16,4	93,2
Новосибирск	19,9	21,9	98,7
Омск	12,7	12,0	84,8
Ростов-на-Дону	19,9	23,1	104,2
Самара	11,8	12,7	96,6
Уфа	14,0	14,9	95,5
Челябинск	16,1	20,9	116,5

Проблема усугубляется тем, что $\frac{3}{4}$ авиапассажирского трафика России проходит через московский авиаузел и лишь $\frac{1}{4}$ – прямое авиасообщение между городами. Большинство поселений связаны друг с другом авиасообщением только через Москву. Двадцать лет назад ситуация была противоположной – 74% авиатрафика проходило через региональные аэропорты и лишь 26% – через столичные.

Для Российской Федерации характерно и отсутствие *системности в управлении пространственным развитием экономики*.

Анализ документов стратегического характера доказывает, что пространственная составляющая в них является во многом формальной и «остаточной»⁴. Нет документов, которые позволяли бы системно регулировать пространственное развитие. Прежде всего речь идет о Генеральной схеме развития и размещения производительных сил Российской Федерации, увязанной со стратегическими документами в области демографического, социального, инфраструктурного, промышленного и др. сфер развития, с приоритетными национальными проектами, а также с межгосударственными программами. До сих пор в государстве, объединяющем 83 субъекта, *отсутствует* официально принятая *Концепция региональной политики*, хотя проект Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации обсужден еще в 2008 г. и сформированы предложения по его улучшению.

Мощнейшим инструментом стимулирования территориального развития являются межбюджетные отношения. Однако последние попытки

⁴ Татаркин А.И., Дорошенко С.В. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система // Экономика региона. 2011. № 1. С. 15–23.

децентрализации расходных полномочий от федерального Центра носят косметический характер. Они не создают стимулы к инициативному развитию ни со стороны регионов, ни со стороны муниципалитетов.

Так, передача муниципальным образованиям новых расходных полномочий от регионов и Федерации без их 100% финансового обеспечения. А главное, без возможностей муниципалитетов самостоятельно ставить цели своего развития и определять механизмы их достижения, что делает реформы межбюджетных отношений неэффективными.

С 2003 г., когда был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» муниципалитеты лишились многих доходных источников. Это местные сборы и налоги (сбор на благоустройство, налог с продаж), лишение и существенное снижение нормативов отчислений от федеральных налогов (перестали поступать отчисления по налогу на прибыль и налогу на имущество организаций, снизилась доля поступлений по НДФЛ с 50 до 30%). При этом расходные полномочия местного самоуправления увеличивались.

В настоящее время доходы бюджетов муниципальных образований зависят от разовых поступлений из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы. Действующая же система перераспределения доходов бюджетов через систему трансфертов, носящих в основном целевой характер, определяет финансовую несамостоятельность органов местного самоуправления. По данным Института экономики города, в 2010 г. удельный вес безвозмездных поступлений в доходах городских округов составил 47%.

Возникает замкнутый круг. Недостаток собственных доходов вынуждает муниципалитеты формировать так называемые «аналогичные программы» и софинансирувать приоритеты, которые определены не ими, только для привлечения финансовых средств на территорию. В итоге средства осваиваются разово и в авральном режиме. Пример несвоевременного, максимально неэффективного планирования и реализации – программа «1000 дворов».

Несмотря на неоднократные заявления Президента и Правительства о необходимости перераспределения полномочий с федерального уровня на региональный и муниципальный и увеличения их самостоятельности, в конце ноября 2011 г. Президентом был подписан Федеральный закон, предусматривающий снижение норматива отчислений от НДФЛ в бюджеты муниципальных образований с 30% до 20%⁵. Таким образом, сохраняется практика сокращения доходов муниципальных бюджетов, что сдерживает реализацию любых проектов, инициируемых муниципальной властью и бизнес-сообществом.

Названные выше тенденции свидетельствуют, что мощнейший пространственный фактор *не превратился в решающий фактор* экономического роста, социально-экономического развития и модернизации общества. Недооценка данного обстоятельства оборачивается много- масштабными потерями вместо превращения его в уникальное конкурентное преимущество России.

⁵ Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Системный подход к развитию экономического пространства

Полагаем, что решение проблемы следует искать в формировании и применении *системного подхода* в управлении экономическим пространством⁶. А теоретической данного подхода служит совокупность базовых положений:

- географических и geopolитических концепций;
- теорий размещения производительных сил;
- современной парадигмы регионального развития.

Так, в современной постиндустриальной парадигме регионального развития существенно трансформируется приоритет основных факторов размещения, что меняет функции территории. Из физического базиса – места размещения материальных (ресурсных) факторов производства – она приобретает значение пространственной среды развития человеческого капитала, инноваций и обеспечения саморазвития региона. Причина такой трансформации в том, что для постиндустриального развития все более необходимы не столько материальные, сколько виртуальные ресурсы развития – информация, инновации, инфраструктура (коммуникации) и институты постиндустриального общества (в частности, сетевые институты принятия и реализации решений). Именно они становятся источником конкурентного преимущества территорий в постиндустриальную эру, вследствие очевидного усиления функций пространства как среды развития⁷. И чем разветвленнее данная сеть (чем больше в ней «узлов» – центральных элементов разного уровня, хозяйствующих субъектов и горизонтальных связей), тем более эффективна, за счет снижения общих издержек, организация экономического пространства. Таким образом, системное преобразование экономического пространства основывается на положениях теории полицентризма, указывающих на необходимость превращения централизованного экономического пространства в полицентрическое сетевое.

Основываясь на таком понимании, можно предположить, что содержание новой модели пространственного развития и управления российской экономикой должно состоять, с одной стороны, в создании каркаса региональных (субъектов Федерации, федеральных округов) и территориальных (городских, районных) центров сосредоточения экономического роста, способных формировать и передавать со-пределным субъектам инновационные импульсы развития экономики. С другой – модель должна включать системное управление этими про-

⁶ Данный подход успешно разрабатывается и реализуется на основе многолетних исследований ученых Института экономики УрО РАН, Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, Института экономических исследований ДВО РАН, Совета по изучению производительных сил РАН, Института системного анализа РАН и других институтов регионального профиля.

⁷ Например, при размещении высокотехнологичного производства ключевую роль играет инновационная среда, имеющая определенную территориальную привязку. В итоге возникает синергетический эффект (в виде дополнительной добавленной стоимости за счет эффективного взаимодействия хозяйствующих субъектов), а экономическое пространство предстает как сетевая структура взаимодействий субъектов хозяйствования.

цессами с опорой на рыночные институты, в т.ч. позволяющие выводить на траекторию ускоренного развития глубинные и окраинные регионы и территории.

Это, в свою очередь, предполагает переориентацию государственной региональной политики на:

- создание поликентричной пространственной структуры экономики;
- опору на процессы саморазвития всех уровней региональных и территориальных социально-экономических систем;
- создание, внедрение и совершенствование институтов развития, включая кластерные формы развития бизнеса, ГЧП и др.

Непосредственная же реализация региональной политики и регионального управления должна опираться на программно-проектный подход, позволяющий согласовать стратегические цели территориального развития и механизмы их достижения.

Полицентрическая пространственная структура экономики

Целенаправленное формирование государством институциональной среды через систему рыночных и более прогрессивных институтов развития и норм, способствующих созданию поликентрической пространственной структуры экономики. Это означает формирование не одного-двух, а многочисленного каркаса центров экономического роста, что будет способствовать реализации сетевого эффекта вокруг этих центров. Импульс к развитию должны получать малые и средние города через развитие и включение их в агломерации, а также глубинные и окраинные территории. К числу таких центров, способных уже сейчас выполнить эту миссию, можно отнести: Московскую, Санкт-Петербургскую, Екатеринбургскую, Челябинскую, Самарско-Тольяттинскую, Нижегородскую, Волгоградскую, Вологодскую, Казанскую, Уфимскую, Новосибирскую, Томскую, Омскую, Красноярскую, Иркутскую, Хабаровскую, Владивостокскую агломерации, а также агломерацию юга Ростовской области и Краснодарского края⁸.

Сегодня крупные города являются лидерами инвестиционных, инновационных, социальных процессов, «точками» экономического роста, а от стратегии их развития во многом зависят темпы прироста экономики всей страны. Именно здесь, на уровне крупнейших муниципальных образований, могут формироваться механизмы эффективного использования потенциала региона и условия экономического роста.

Однако следует различать агломерацию городов, как сформировавшуюся систему взаимосвязанных населенных пунктов, и систему межмуниципального сотрудничества, как форму управления и регулирования процессами развития городских агломераций. И если мы можем говорить о наличии городских агломераций на территории России в первом смысле, то второй срез явно отстает. Следовательно, сегодняшняя

⁸ Более подробно см.: Модернизация социально-экономического развития муниципальных образований / Под общей редакцией академика А.И. Татаркина. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. Т. 1–2.

задача – изучив лучшую отечественную и зарубежную практику, предложить шаги, механизмы формирования системы регулирования городских агломераций. В общем виде шаги по формированию межмуниципального сотрудничества могут быть следующими.

Первый шаг. Установление сфер, территорий (зон) совместных интересов, связанных сбалансированным развитием социальной, природоохранной, транспортной, информационной и иной инфраструктуры.

Второй шаг. Разработка механизмов экономического, градостроительного и иного развития, способствующего формированию единого целостного агломерационного пространства. Принятие взаимоувязанных и экономически обоснованных нормативных решений.

Третий шаг. Форсированное развитие транспортных и коммуникационных инфраструктур, создание общих логистических центров, внедрение доступного скоростного общественного транспорта, соединяющего между собой ядра агломерации и города-спутники.

Четвертый шаг. Реализация проектов, направленных на расширение «узких мест» в ресурсном обеспечении агломерации: электроэнергия, вода, стройматериалы и др.

Выбор же модели управления агломерацией (договорная или однодвухуровневая структура управления) объективно зависит, во-первых, от политической воли региональных властей. Во-вторых, от характера межмуниципального взаимодействия в регионе.

Поиск новых территориальных источников повышения конкурентоспособности

В развитых странах, в т.ч. в странах Европейского союза, известного глубокими традициями в области региональной политики, сформулирована и реализуется стратегия, ориентированная на внедрение идеи территориального сплочения и, соответственно, сбалансированного подхода к территориальному развитию. Европейские страны признали научным фактом экономического роста инновационное развитие не только через крупные города. Опыт региональной политики доказывает важность связей небольших и средних городов (полицентрическое развитие), позволяющих ускоренно решать также вопросы повышения роли региональных и местных центров в сельской местности. При этом роль средних городов – соединение больших и малых городов и отдаленных сельских территорий, т.к. они способны (при создании соответствующих условий) выполнять важную роль в содействии интеграции, сдерживать депопуляцию сельских территорий при создании соответствующих макроэкономических и региональных условий.

Этот позитивный мировой опыт свидетельствует в пользу необходимости повышенного внимания роли городских агломераций в России как новых крупных центров инновационного развития. Данные центры способны оказать значительное позитивное воздействие на развитие:

- окраинных территорий, как выражителей и трансляторов геополитических интересов России в приграничных отношениях с другими странами;

- глубинных территорий и малых городов, как необходимых сегментов кластерных проектов и решений, рождаемых в крупных региональных и территориальных центрах и агломерациях, что превратит данные территории в центры экономического развития регионального масштаба;
- сельских территорий, как зарождающихся центров конкурентоспособности, возникающих на базе формирования диверсифицированной экономики⁹.

Перечисленные территории могут стать источниками не менее масштабной конкурентоспособности страны наряду с крупными городами. Новая региональная политика должна быть нацелена на реализацию потенциала данных территорий при постоянном развитии и обновлении их интеграции с городами и региональными центрами инноваций. Но чтобы это произошло, важно определить механизмы и инструменты территориального развития, в т.ч. в отношении проблемных территорий на основе самоорганизации, самоокупаемости и самоуправления¹⁰.

Опора на процессы саморазвития

Сложным и дискуссионным остается вопрос определения *саморазвивающейся региональной* (муниципальной) экономической системы. Не углубляясь в детальный разбор имеющихся подходов, возьмем на себя смелость предложить для обсуждения авторский вариант.

Под «саморазвитием территориальных экономических систем» нами понимается стратегически устойчивая способность региона в условиях сложившейся в обществе макросреды обеспечивать расширенное воспроизводство валового регионального продукта за счет имеющегося потенциала собственных ресурсных возможностей и доходных источников в интересах реализации как макроэкономических целей и общенациональных приоритетов, так и внутрирегиональных целевых установок системного характера.

При таком подходе саморазвитие региональной экономической системы предполагает наличие двух системообразующих признаков.

Первый признак. Внутренняя самодостаточность региональной экономической системы, способной обеспечить долговременную устойчивость регионального развития.

Второй признак. Благоприятные внешние условия, способные в своей совокупности обеспечивать устойчиво сбалансированное саморазвитие региональных экономических систем на стратегическую перспективу.

⁹ Новые возможности по использованию возобновляемых источников энергии, повышению эффективности и коренному изменению технологий сельхозпроизводства, приближению переработки сельхозпродуктов к производству будут способствовать росту конкурентоспособности данных территорий в большей степени, чем городов (см.: Полбицын С.Н., Оглоблин А.А., Полбицына Л.Г. Модернизация экономики сельских территорий: инновационный аспект / Отв. ред. д-р экон. наук Б.Б. Коваленко. СПб: АУЭ, 2010).

¹⁰ Журнал «Федерализм» один из первых поддержал на своих страницах идею территориального саморазвития (см.: Татаркин А.И., Татаркин Д.А. Диалектика формирования и функционирования саморазвивающихся территориальных экономических систем // Федерализм. 2009. № 4. С. 77–99).

В перечень внешних условий, способных обеспечивать формирование и стабильное функционирование региональных экономических систем, целесообразно включить: общественно-политическую и идеологическую готовность федерального руководства и руководства региона обеспечивать достижение социально-экономических параметров посредством саморазвития региональных экономических систем; конституционные и законодательные гарантии регионам и макроэкономические возможности (налоговые, бюджетные, кредитные, имущественные и др.), использовать модели саморазвития как для реализации макроэкономических целей и приоритетов, так и региональных целевых установок; внешние факторы воздействия на региональное развитие, обусловленные изменениями конъюнктуры мирового рынка на товары и услуги, участием регионов в международных программах и проектах, развитием международных интеграционных связей регионов и страны в целом¹¹.

Очевидно, что в процессе системной модернизации экономики России необходимо, ориентируясь на систему общефедеральных приоритетов пространственного развития, полнее учитывать и воздействовать производственные и социально-экономические преимущества регионов, поощряя и мотивируя их инициативу конкурировать между собой за привлечение ресурсов развития. Аналогичным образом должны выстраиваться отношения регионов с муниципалитетами и бизнесом, функционирующими на территории региона.

Кластеры как институты развития экономического пространства Свердловской области

В настоящее время особо перспективным признается институт кластерного развития территорий и региона¹². Кластерный подход позволяет «связать» центр и окружение за счет более тесного межфирменного взаимодействия; создания общих рынков труда, технологий, знаний и повышения доступности предприятий к использованию общих ресурсов; сокращения общих издержек. Все участники кластера получают дополнительные конкурентные преимущества вследствие совокупного влияния эффектов масштаба синергии. Кроме того, кластер способствует

¹¹ Более подробно по проблеме см.: Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки / Под общ. ред. акад. РАН А.И. Татаркина. М.: Экономика, Екатеринбург: УрО РАН, 2011. Т. 1–2.

¹² Принято считать, что кластеры сформировались и начали активно использовать в Европе (Италия) как институты производственно-территориального развития депрессивных и проблемных территорий. Между тем в середине 1980-х гг. на Урале, а конкретно в Нижнем Тагиле, Свердловске, Серове, Верхней Туре и других городах стали функционировать производственно-территориальные объединения (далее – ПТО) и территориальные межотраслевые комплексы (далее – ТМК). Создаваемые на основе интеграции территориальных и производственных возможностей властных структур, а также производственного потенциала территорий, они решали вопросы сбалансированного и комплексного развития последних (см., напр.: Татаркин А.И., Важенин С.Г., Данилов Н.И. Организационно-экономические основы создания и хозяйственной деятельности территориальных межотраслевых объединений (ТМО). Свердловск: ИЭ УрО РАН СССР, 1989 и др.).

развитию горизонтальных сетевых отношений по интеграции и коопeração, обмену опытом и др., а также партнерскому взаимодействию в системе «бизнес – власть – наука – образование»¹³.

Интегрирующий характер кластерного подхода как института регионального развития заключается также в возможности комплексного решения задач: региональной стратегии, нацеленной на повышение конкурентоспособности экономики региона и хозяйствующих субъектов; промышленной политики, направленной на создание конкурентоспособного промышленного комплекса региона; перехода на инновационную модель регионального развития; развития конкурентной среды, малого и среднего бизнеса во взаимодействии с крупным; повышения образовательного уровня в регионе, развития региональной инфраструктуры и др.

Кластерная политика региона направлена на формирование полюсов конкурентоспособности, которые, *в отличие от полюсов роста*, характеризуются коллективной производительностью, эндогенностью инноваций, а также тем, что важнейшим объединяющим элементом для сотрудничества организаций, относящихся к различным сферам, является активное его стимулирование со стороны государственных и общественных органов.

Такое понимание позволило коллективу Института экономики УрО РАН сформулировать *основные положения кластерной политики индустриально развитого региона*, задачи которой дифференцированы применительно к различным группам кластеров. Подробный анализ 27 кластерных инициатив показал, что на территории Свердловской области пока нет кластеров, обладающих всеми характерными признаками для этой формы самоорганизации бизнеса. Тем не менее, среди всех кластерных инициатив условно можно выделить три группы, уровень реализации которых носит различный характер: функционирующие, латентные, потенциальные (см. табл. 4).

Результаты исследования нашли отражение в Концепции кластерной политики Свердловской области до 2020 г., разработанной в соответствии с решением совместного заседания Президиума Правительства Свердловской области и Губернатора Свердловской области от 11 апреля 2011 г.

¹³ Совместно с Правительством Свердловской области сотрудниками Института экономики УрО РАН разработана методология создания кластерных объединений с учетом отраслевых, видовых и территориальных особенностей, разработана пространственно-временная схема создания и функционирования кластерных объединений, определены (социальные, экологические, интеграционные, внешнеэкономические и др.) приоритеты их развития (см., напр.: *Лаврикова Ю.Г. Кластеры: стратегия формирования и развития в экономическом пространстве региона*. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2008; *Татаркин А.И., Лаврикова Ю.Г. Кластерная политика региона // Промышленная политика в Российской Федерации*. 2008. № 8. С. 11–19 и др.). Заслуживает внимания опыт волгоградцев по использованию кластерной модели управления комплексной застройкой в крупных городах (см.: *Ивашова С. Комплексная застройка в крупных городах: кластерная модель управления // Проблемы теории и практики управления*. 2011. № 4. С. 60–65), ФНЦП «Алтай» (г. Бийск), использующего производственную и социальную инфраструктуру головного предприятия с коллективами других отделившихся предприятий посредством кластерной модели (см.: *Тихоокеанская Россия – 2030: сценарное прогнозирование регионального развития / Под ред. акад. РАН П.А. Минакира*. Хабаровск: ДВО РАН, 2010).

Таблица 4
Группировка кластеров в Свердловской области по уровню развития

Вид кластера по уровню развития	Признаки кластера	Примеры кластеров в Свердловской области
Функционирующие кластеры	Реализация агломерационных преимуществ, приток ресурсов из других отраслей и регионов, появление новых компаний в «ключевой» и смежных отраслях	Уральский фармацевтический кластер, IT-кластер, особая экономическая зона «Титановая долина», химический кластер (химический парк «Тагил»), кластер железнодорожного машиностроения
Латентные кластеры	Ряд компаний начинает кооперироваться вокруг «ключевого» вида деятельности и формировать устойчивые рыночные связи	Кластеры по производству нефтегазового оборудования, энергетического и электротехнического оборудования, кластер медицинского приборостроения, станкоинструментальный кластер, лесопромышленный кластер, кластер деревянного домостроения, Технико-внедренческий центр металлургии и тяжелого машиностроения, Уральский технологический кластер «Производство и применение редкоземельных металлов», трубный кластер, туристский кластер «Уральский меридиан»
Потенциальные кластеры	В отрасли функционирует ряд предприятий, компаний, связи между которыми не в полной мере обеспечивают реализацию преимуществ агломерации	Кластеры в сфере торговли, туристской индустрии, агропромышленного комплекса, транспорта и логистики, дорожного хозяйства, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, образования, кластеры пищевой и легкой промышленности, химико-фармацевтический кластер, химико-металлургический кластер, биоэнергетический (торфяной) кластер

Целью кластерной политики Правительства Свердловской области является повышение конкурентоспособности хозяйствующих субъектов за счет создания условий для формирования и развития кластеров и содействие на этой основе модернизации и диверсификации структуры экономики Свердловской области. Задачи кластерной политики области нацелены на создание благоприятных условий для формирования и развития конкурентоспособных кластеров на территории региона и включают:

- общие меры по поддержке кластерного развития;
- проведение диагностики кластеров на территории региона;
- поддержание кластерных инициатив;
- стимулирование развития кластеров;
- мониторинг деятельности кластеров и оценку эффективности кластерной политики.

Общие меры по поддержке кластерного развития Свердловской области направлены на создание общих благоприятных организационных, информационных и правовых условий для кластерного развития. Это предполагает обязательную диагностику происходящих процессов, нацеленную на формирование, с одной стороны, информации для органов государственной власти. С другой – для хозяйствующих субъектов, побуждая их к более активным действиям с позиций реализации кластерного потенциала региона и бизнеса. Выполнение данной задачи возможно на основе: идентификации кластеров; оценки конкурентоспособности кластеров и направлений их «достройивания»; формирования портфеля кластерных инициатив в Свердловской области; ранжирования кластеров по приоритетности с позиций регионального развития.

Политика по *поддержанию кластерных инициатив* направлена прежде всего на преобразование латентных кластеров в функционирующие и включает нахождение организации-инициатора (группы лидеров) и содействие их усилиям по формированию кластера; институализацию кластерной инициативы (разработка концепции и программы развития кластера, создание органа кластерного развития); содействие в формировании общих сфер деятельности участников кластера. Задачей кластерной политики Правительства Свердловской области в отношении латентных кластеров является поддержка преимуществ агломерации и проведение ряда поддерживающих мероприятий.

Задача *стимулирования развития кластеров* направлена в большей степени на поддержку уже функционирующих (начавших развиваться) кластеров и включает: организационную и информационную помощь в координации усилий участников кластера; поддержку создания и развития инфраструктуры; содействие в подготовке кадров и обучении; установление налоговых и иных льгот для участников кластера.

Задача *мониторинга деятельности кластеров* и оценки эффективности кластерной политики включает: организацию системы мониторинга; разработку системы показателей развития кластеров и методики их сбора и анализа; оценку социально-экономической эффективности развития кластеров; оценку эффективности кластерной политики Свердловской области.

Состояние кластерного развития экономики Свердловской области, уровень развития инфраструктуры, бизнес-среды и инновационного климата в регионе, а также характер стратегических задач, стоящих перед областью, обусловливают реализацию кластерной политики области по трем этапам.

На первом этапе (2011–2013 гг.) основной упор делается на создание условий (информационных, организационных, кадровых и иных) для развития внутри- и межсекторных кооперационных связей и сотрудничества между компаниями региона с целью совместного выпуска продукции, конкурентоспособной на российском и мировом рынках. На этом же этапе поддержка будет сосредоточена на методической помощи в выявлении и институционализации кластерных инициатив

(разработка концепций, программ и проектов развития конкретных кластеров).

На втором этапе (2014–2015 гг.) основной акцент кластерной политики будет сосредоточен на формировании ключевых факторов успеха для всех конкурентоспособных кластеров в Свердловской области и привлечении инвестиций в развитие инфраструктурных элементов, стимулирующих кластерное развитие экономики региона в целом.

Политика третьего этапа (2016–2020 гг.) сориентирована на формирование условий для экспансии и укрепления позиций кластеров Свердловской области на мировых рынках, повышении их социально-экономического эффекта для экономики региона за счет ускоренного роста предпринимательской и инновационной активности в рамках каждого кластера и за его пределами.

Для достижения цели и выполнения задач кластерной политики для каждого ее этапа формируется план действий Правительства Свердловской области. Реализация настоящей Концепции предполагает также выполнение мероприятий, осуществляемых в соответствии с ведомственными целевыми программами по поддержке инвестиционной и инновационной деятельности в Свердловской области, развития малого и среднего бизнеса, производственной кооперации.

Направления, формы и методы реализации кластерной политики в Свердловской области носят как общий характер, направленный на создание общих благоприятных условий для развития всех кластеров на территории области, так и специфический характер в зависимости от степени реализации кластерной инициативы.

Основными формами реализации кластерной политики Свердловской области являются:

- организация деятельности институтов (организаций) содействия кластерному развитию в регионе (рабочая группа по содействию развития кластеров в Свердловской области, выделение уполномоченной организации, экспертно-консультативный совет, координационные советы развития кластеров);
- программный подход к кластерному развитию на основе разработки Плана мероприятий Правительства Свердловской области, по сути, являющегося программой мероприятий по реализации кластерной политики, а также программ развития конкретных кластеров;
- проектный подход к поддержке кластерного развития, подразумевающий разработку конкретных бизнес-проектов развития основных производств и инфраструктуры кластеров.

Реализация кластерной политики Свердловской области позволит, во-первых, повысить конкурентоспособность продукции региона и экономики в целом по таким видам инновационной высокотехнологичной продукции, как фармацевтическая продукция, новые материалы, редкоземельные металлы, машиностроительная продукция (медицинское, энергетическое и электротехническое оборудование, оборудование для нефтегазового комплекса, электровозы нового поколения), программное обеспечение. По всем перечисленным видам

продукции предприятия области займут существенные позиции на российском рынке, а по ряду из них – на мировом. Повышение конкурентоспособности продукции позволит в целом увеличить объемы выпуска продукции с высокой добавленной стоимостью более чем в 3 раза.

Во-вторых, изменить структуру экономики Свердловской области, усилить ее диверсификацию за счет создания новых секторов (таких, например, как производство программного обеспечения и сопутствующих услуг, производство редкоземельных металлов, глубокая переработка химического сырья, титанового полуфабриката, производство электровозов нового поколения) и проведения инновационного обновления традиционных секторов (металлургия, деревообрабатывающая промышленность, химическая промышленность, строительная индустрия). В результате доля высокотехнологичного сектора в 2020 г. в структуре валового регионального продукта Свердловской области достигнет 24%.

В-третьих, создать условия для перехода на инновационное высокотехнологичное развитие традиционных отраслей за счет расширения предложения производимых в рамках кластеров новых материалов (продукция глубокой химической переработки газа, производство литейных смол, производство высокоэнергетических наноструктурированных магнитных материалов, хроматирующих нанодисперсных композиций), новых современных технологий проведения модернизации (услуги Технико-внедренческого центра), улучшенных свойств продукции базовых отраслей, например, создание высокопрочных прецизионных труб из нержавеющих сталей и сплавов на основе нанотехнологий.

В-четвертых, внедрить в систему государственного управления Свердловской области межотраслевой и межсекторальный подход, нацеленный на согласованное развитие производственного бизнеса, инфраструктуры, науки и образования. Создание новых площадок инфраструктурных объектов в рамках кластерного развития позволит довести долю инфраструктурного сектора к 2020 г. до 45%. Будет реализован проектный принцип управления региональным развитием, состоящий в поддержке бизнес-проектов кластеров, обладающих высоким социально-экономическим эффектом для развития Свердловской области. Повысится эффективность системы подготовки кадров для потребностей экономики на основе тесного взаимодействия профильных предприятий с образовательной и научной инфраструктурой кластера.

Формирование и развитие кластеров в экономике Свердловской области будет способствовать созданию новых территориальных центров экономического роста – *полюсов конкурентоспособности*. Часть таких центров (мест расположения ядер кластеров) расположена в Екатеринбурге, Нижнем Тагиле, Каменск-Уральском, Верхней Пышме, Первуральске. Многие кластерные инициативы планируется реализовывать в городах «второго эшелона» – Камышлове, Кировграде, Новоуральске, Верхней Салде, Туринске, Тавде, Североуральске, Карпинске, Ирбите

и др. Таким образом кластерная политика будет способствовать оптимизации пространственной организации производительных сил Свердловской области, формированию поликентричной структуры экономического пространства региона.

Связь центра кластерного развития и его окружения будет осуществляться за счет более тесного межфирменного взаимодействия, создания общих рынков труда, технологий, знаний и повышения доступности предприятий к использованию общих ресурсов. Ряд кластеров носит межрегиональный характер за счет взаимодействия с организациями, расположеными в соседних регионах (Пермский край, Челябинская, Курганская области и др.).

Отметим, что для реализации кластерных эффектов в Свердловской области необходимо развитие «догоняющими» темпами новой инфраструктуры, с целью выполнения функции размещения рабочих мест, малых и средних производственных и смежных, обслуживающих производств, видов деятельности. Это потребует проведения комплексного аудита текущего состояния территорий, планируемых к использованию кластерными объединениями, оценка инженерной инфраструктуры и ее потенциала с учетом современных технологий ресурсоэффективности промышленности, ограничений и возможностей экологического характера.

Необходимо будет также обеспечить сочетание концепций и программ развития кластеров с политикой Свердловской области в сфере размещения новых объектов инфраструктуры и высокотехнологичных производств.

И, наконец, важно организовать обеспечение развития промышленных территорий, т.е. принятие правил, регламентов и т.п., позволяющих инициировать редевелопмент сложных, но важных с точки зрения кластерного развития территорий, в т.ч. имеющих градообразующий характер.