

А.И. Мальсагов
Кластерный подход в региональной политике

В развитых странах экономическая политика последнего десятилетия как один из основополагающих элементов использует концепцию кластеров и кластерного подхода. Политика, предполагающая развитие на основе кластеров, может быть представлена как целенаправленная система мер, так и в виде отдельных мероприятий, таких как стратегии регионального развития или мероприятия по поддержке локальных сфер производства.

Сам термин «кластер» (от англ. *cluster* – пучок, рой, скопление) заимствован из естественных наук, где им описывается группа близко расположенных, тесно связанных друг с другом атомов, молекул, ионов. В экономическую науку это понятие ввел М.Портер в работе «Международная конкуренция» [1]. Кластером он назвал фирмы и компании, расположенные на локальной территории и имеющие схожие задачи на рынке.

В России попытки объединять предприятия в группы по кластерному принципу предпринимались еще в плановой экономике для планирования поставок между предприятиями. На этом основано понятие комплекса отраслей: агропромышленного, автопромышленного или текстильного комплекса. В плановой экономике предприятия входили только в один экономический кластер. Развитие производительных сил позволило стандартизовать и производить продукцию сразу для нескольких отраслей промышленности, а произошедшая смена производственных отношений предоставила хозяйствующим субъектам свободу в формировании экономических взаимосвязей.

В современной хозяйственной практике под кластером понимается структура предприятий, объединенных едиными материальными, финансовыми и информационными потоками. Предприятия, входящие в кластер, не объединены соглашением, просто договорные отношения между ними носят долговременный характер, то есть достаточно устойчивы. Производимая ими продукция поставляется на определенный сегмент рынка. Объединение в рамках кластера позволяет получить существенные конкурентные преимущества, и со временем участники экономических кластеров заключают соглашения по консолидации усилий, юридически оформляя кластеры или их части. Основой соглашений зачастую становится объединение информации для решения маркетинговых задач. На базе информации реализуется политика в области инвестиций, и со временем инвестиционная политика и связанная с ней разработка инноваций становятся единой стратегией, консолидирующей усилия участников кластера. На мировом рынке постоянно формируются структуры эффективных кластеров. По кластерному принципу специализируются банки.

Очевидно, что границы экономического кластера размыты, определяются в зависимости от поставленных задач. Один и тот же хозяйствующий субъект может функционировать в различных кластерах в зависимости от целей экономической политики. Кластеры могут переформатироваться в зависимости от мероприятий экономической политики, но образующие их хозяйствующие субъекты всегда расположены на локальной территории и имеют общие интересы на рынке.

Отсутствие четкой границы кластера порождает разнообразие практических подходов к кластерной политике. Среди западных аналитиков существует мнение, что кластерная политика как таковая не существует, по крайней мере, в виде четко определенного набора политических инструментов (как, например, инвестиционная политика) [2]. Основанные на кластерном подходе государственные стратегии и программы используют различные инструменты, приемы и методы, применяющиеся и в других областях экономической политики, таких как промышленная, инновационная и технологическая политики, политика регионального развития и т.д. Например, кластерная политика может использовать заимствованную из промышленной политики концентрацию на отдельном секторе экономики и специфические для этого сектора мероприятия, то есть иметь технологическую направленность. От региональной политики

кластерная политика заимствует сетевой подход, от политики поддержки малого и среднего бизнеса – мероприятия по развитию этих предпринимательских структур. Совокупность этих мероприятий и свойственных им различных инструментов порождает синергетический эффект в виде новых конкурентных преимуществ объектов кластерной политики, возникновении и укреплении бизнес-сетей.

Нечеткость понятия и размытость границ кластера обуславливают различные подходы к его выделению. Так, государственные органы склонны максимально расширять трактовку и границы кластера, приближая его к административным границам тех или иных территорий. Они используют обычно очень широкие, общие определения: кластерами называют сферы экономики, такие как металлургия, профессиональные услуги, туризм и т.д., хотя они не связаны в единую производственную систему. В прикладных экономических исследованиях по критерию сравнительных конкурентных преимуществ на мировом рынке выделяются региональные кластеры, связанные с такими экономическими характеристиками, как уровень конкурентоспособности, характер предпринимательских сделок, специализированная инфраструктура, развитый локальный потребительский спрос.

В российской экономической политике оба эти подхода объединяются в кластерную модель развития регионов. Так, полномочный представитель Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе (СКФО) А. Хлопонин, вступив в должность, поставил задачу разработать к июлю 2010 года комплексную стратегию социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа, в основу которой предложил положить несколько кластеров, выделив наиболее болезненные точки экономики СКФО: высокий уровень дотационности, безработица и коррупция. Первый кластер – энергетический. Выбор этого направления обусловлен, достаточно странной, по словам полпреда, ситуацией: при достаточно высоком потенциале энергетики, который есть сегодня в северокавказских республиках и поставке на рынок с Северного Кавказа достаточно дешевой электроэнергии, для внутреннего потребления регион получает электроэнергию очень дорогую, тарифы на которую не поддаются прогнозированию. При этом отмечается огромное количество неплатежей, причем не со стороны потребителей, а со стороны посредников. Эта ситуация перекладывается на Волжский район, на каскад волжских ГЭС, отражаясь на тарифах для жителей других территорий.

Второй кластер – туристическо-рекреационный. Выбор этого направления обусловлен природным высоким туристическо-рекреационным и оздоровительным потенциалом, который существует в виде туристических баз, санаториев, лечебных профилакториев и др., и в постсоветский период практически не осваивается.

Третий кластер – агропромышленный, и четвертый – инновационно-образовательный.

Границы кластеров, выделенных полпредом в СКФО, совпадают и с административными границами территории, и с их экономическими характеристиками. Северо-Кавказский федеральный округ России был выделен из состава Южного федерального округа Указом Президента России Дмитрия Медведева от 19 января 2010 года. Округ расположен на юге европейской части России, в центральной и восточной части Северного Кавказа. Площадь территории округа составляет около одного процента от площади территории Российской Федерации. Это самый маленький федеральный округ России и единственный, в котором этнические русские составляют меньшинство населения по сравнению со всеми остальными вместе взятыми. Центр округа – город Пятигорск, единственный из центров округов, который не является ни административным центром субъекта, входящего в округ, ни крупнейшим городом округа.

Кластерная модель развития Северо-Кавказского федерального округа реализуется уже два года. На сегодняшний день основным направлением, в котором готовы участвовать крупные инвесторы, является туристическо-рекреационный. Российское Правительство 5 июня 2010 года заявило о намерении в течение ближайших десяти лет

построить на территории Северного Кавказа пять современных горнолыжных курортов европейского класса. Строительство горнолыжных комплексов запланировано в Матласе (Дагестан), Мамисоне (Северная Осетия), Архызе (Карачаево-Черкесия), Лаго-Наки (Адыгея) и на Эльбрусе (Кабардино-Балкария). Протяженность горнолыжных трасс составит более 1000 км, количество подъемников — 214 единиц, вместимость гостиниц — более 83 тыс. мест, ежедневная пропускная способность кластера — 150 500 чел. Общая стоимость горнолыжной части проекта оценивается в 451 млрд. рублей. Финансирование проекта осуществляется на принципах государственно-частного партнерства через ОАО «Курорты Северного Кавказа». Государство инвестирует 60 млрд. рублей в транспортную и коммунальную инфраструктуру, частный бизнес инвестирует в объекты туристическо-рекреационной инфраструктуры.

По данным «The World Tourism Organization» Россия по своему туристическому потенциалу находится на пятом месте в мире, а по степени его реализации – на 59-м месте в списке из 139 стран [3]. В Россию ежегодно приезжает всего 2 млн. иностранных туристов. Причины очевидны: спрос на туристическо-рекреационные услуги наталкивается на ограниченность предложения: старые и дорогие гостиницы, отсутствие сервиса и инфраструктуры. Чтобы вырос спрос, надо привести туристическо-рекреационные услуги в соответствие мировому уровню. Но средний срок окупаемости проектов в этот кластер — 25 лет, частному инвестору это не выгодно. Необходима государственная поддержка отрасли, как это делается в других странах. Так, в Мексике была создана национальная корпорация *Fornatur*, ответственная за развитие кластерного туризма. За 35 лет доля туристической отрасли в ВВП Мексики выросла с 1 до 9%, а на каждый государственный доллар было привлечено 19 частных. В Турции Министерство по туризму участвовало в создании компаний на принципах государственно-частного предпринимательства, лоббировало соответствующие законы, определяло перспективные зоны, решало земельные вопросы. Вклад туризма в экономику Турции, включая смежные отрасли, достиг 10% ВВП.

В мае 2011 года Правительством РФ принято решение о выдаче государственных гарантий на реализацию инвестиционных проектов на территории СКФО в размере 70% по кредитам на сумму не менее 300 млн. рублей, выданным на срок от трех до десяти лет. **Выделенный для этих целей** объем государственных гарантий составляет 100 млрд. рублей. Уже осваивают инвестиции такие крупные российские компании, как «Лукойл» - в Ставропольском крае, «Роснефть» – в Чеченской республике и планирует развивать проекты в Ингушетии, «Синара» инвестирует в горнолыжный проект в Карачаево-Черкесии. Поступили предложения от англо-американских компаний, которые готовы инвестировать в туризм на территории округа, активизировались и российские компании.

В феврале 2012 года создано совместное российско-французское предприятие – госкомпания «Курорты Северного Кавказа» объединилась с французским государственным холдингом *Caisse des Depots et Consignations*. Объем инвестиций – свыше 1 млрд. евро, при этом 51% – доля российского капитала, 49% – доля французских компаний. В Совет директоров компании вошли по четыре представителя от каждой из сторон, возглавил его представитель российской стороны, а генеральным директором СП стал представитель Франции.

Совместное предприятие будет выполнять международную координирующую роль в развитии Северо-Кавказского туристического кластера. Предполагается сформировать единую сеть продаж объектов для инвестирования, унифицировать бизнес-планы внутри кластера и привлекать зарубежных инвесторов. Для комплексной оценки инвестиционных проектов в СП будет создан Технический совет, в который войдут ведущие эксперты со стороны России и Франции для комплексной экспертизы всех готовящихся к реализации проектов, приведения их к международным стандартам качества по всем параметрам — экономическим, экологическим, техническим, социальным, инфраструктурным, архитектурным и т.п. Французская сторона полагает, что такой комплексный подход

позволит привлечь до 15-20 млрд. евро иностранных инвестиций в туристическо-рекреационный и сопряжённые с ним кластеры на территории СКФО.

Привлечение крупных иностранных инвестиций в развитие туристическо-рекреационного кластера СКФО обусловлено государственной поддержкой на самом высоком уровне. Инициатива по совместной работе на Северном Кавказе принадлежит президентам России и Франции. 26 мая 2011 года в Довиле Д. Медведев и Н.Саркози выступили с заявлением, в котором совместное развитие Северо-Кавказских курортов было обозначено в качестве стратегического приоритета франко-российского стратегического партнерства. Вслед за этим 17 июня 2011 года ОАО «Курорты Северного Кавказа» и Caisse des Depots et Consignations заключили Рамочный договор о сотрудничестве, в сентябре 2011 года — редакционное соглашение, а 9 декабря 2011 года в Брюсселе было подписано Акционерное соглашение о создании СП, официально зарегистрированного в Нидерландах.

В конце 2011 года постановлением Правительства к прежним пяти инвестиционным «площадкам» туристического кластера добавилось еще две – в Ингушетии (Джейрахский и Сунженский районы, где строятся курорты Армхи и Цори) и Дагестане (Каспийское взморье).

Изначально Ингушетия не вошла в федеральный проект по созданию туристическо-рекреационного кластера в СКФО, хотя горная Ингушетия имеет благоприятные природные условия для организации горно-лыжного отдыха и рекреации. Здешние места отличаются пологими склонами, а в лесном массиве есть природные просеки шириной около 500 метров, как будто специально прорубленные для лыжни, а летом – для пеших и конных прогулок. Некоторые природные комплексы, в частности, природные лечебные ресурсы, не имеют зарубежных аналогов. В республике насчитывается более двух с половиной тысяч древних памятников истории и архитектуры. После визита полпреда президента России в СКФО А. Хлопонина было решено включить в проект создания туристического кластера горный Джейрахский район, где в советское время принимали отдыхающих. Хлопонин был восхищен Джейрахским районом Ингушетии. «Уникальное место. Такой концентрации красивейших природных мест и исторических памятников я не видел больше ни в одной стране. Необходимо, чтобы такая красота была доступна всей России как минимум, а в перспективе – всему миру» [4]. По его мнению, основой развития туризма должен стать этнический фактор. «Нам здесь не нужно второй Швейцарии или Франции. У нас на Северном Кавказе такие обычаи, такая история, такая культура, что весь туризм надо строить исключительно на этническом факторе – именно это привлечёт сюда людей и заставит их приезжать к нам снова и снова.» [4] Он поставил задачу в короткие сроки довести поток туристов в Ингушетию до ста тысяч человек в год. В этой связи необходимо сопряженное развитие в регионе инновационно-образовательного кластера – сети учебных заведений, готовящих высококвалифицированных специалистов по сервису и туризму, а также инфраструктуры поддержки бизнеса.

Подписано Соглашение о создании туристско-рекреационной особой экономической зоны в Ингушетии. Основным инвестором проекта выступит Группа компаний «Акрополь», работающая на российском и международном рынках более 20 лет. Между Правительством Республики Ингушетия и Группой компаний «Акрополь» заключено соглашение о реализации инвестиционного проекта строительства горно-туристических центров «Цори» и «Армхи» в Сунженского и Джейрахского районов Республики Ингушетия соответственно. Строительство всесезонных горно-туристических центров «Цори» и «Армхи» в указанных районах позволят развивать такие виды туризма, как горные лыжи и сноубординг, рафтинг дельтапланеризм и другие. Заявленный объем инвестиций резидентов особой экономической зоны может составить более 27 млрд. рублей, также предполагается формирование более 5000 рабочих мест. [5] Соглашение

предусматривает создание бальнеологических и реабилитационных центров для людей с ограниченными физическими возможностями.

По мнению заместителя Председателя Правительства Ингушетии П. Пушина, туризм и спортивный отдых в горных районах Ингушетии окажут позитивное влияние на экономику за счет развития торговли, транспорта, строительства, развития народных промыслов, будут способствовать решению проблем занятости населения. Курировать вопросы развития туристическо-рекреационного кластера в Ингушетии будет Комитет по туризму.

В СКФО создан Общественный совет, курирующий вопросы экологии и природопользования. Совет выделяет ряд проблем, возникающих в ходе реализации проектов по развитию туристическо-рекреационного кластера, среди которых ухудшение экологической обстановки, отсутствие должной инфраструктуры и кадров. Особого внимания требует экологический аспект проблемы. В Стратегии социально-экономического развития СКФО подчеркивается богатство и уникальность природных ресурсов региона, и одна из ключевых задач Стратегии – выстроить эффективную экономику туристическо-рекреационного кластера и не нарушить экологический баланс территории. [5]

На сегодняшний день уже запущен первый стартовый проект курортного комплекса «Архыз». В субъектах СКФО предпринимаются попытки развития как ранее существовавших туристско-рекреационных объектов, так и создания новых туристических продуктов. Принимаются законы, концепции и программы развития отрасли. В качестве примера можно привести Концепцию развития туристско-рекреационного комплекса Кабардино-Балкарской Республики, принятую в 2008 году, Концепцию Развития горно-туристических комплексов в Республике Ингушетия, Краевую целевую программу «Развитие курортов и туризма в Ставропольском крае на 2012–2016 годы. Политика развития наталкивается на проблемы, существенно сдерживающие развитие отрасли. Эксперты, привлеченные комиссией по охране окружающей среды, выделили следующие трудности: проблемы привлечения инвестиций в развитие туристской инфраструктуры, недостаточность кадрового обеспечения отрасли, несовершенная система рекламно-информационного обеспечения и продвижения регионального туристического продукта на внутреннем и внешнем рынках, проблемы в области обращения с отходами. Но самая серьезная проблема, нерешенность которой в недалеком будущем может привести к экологической катастрофе – нерациональное природопользование, игнорирование требований экологической безопасности при размещении производственных объектов, отсутствие должной реакции надзорных органов на нарушения природоохранного законодательства. Для ее урегулирования А. Хлопонин предложил увеличить размер административных штрафов за нарушение экологического законодательства, а также законодательно закрепить ответственность хозяйствующих субъектов за содержание прилегающей территории.

Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на основе кластерной модели реализуется преимущественно в одном направлении, привлекающем крупных инвесторов – туристическо-рекреационном. Из остальных кластеров иностранных инвесторов привлекает лишь энергетическая отрасль. Подписано соглашение с корейскими компаниями, которые готовы участвовать в энергетических проектах, предполагающих развитие энергетической инфраструктуры, так называемой малой энергетики и новой энергетики – малые станции, термальные станции, солнечные станции, малые гидростанции [6].

Реализация кластерной модели развития туристическо-рекреационного Северо-Кавказского федерального округа показала, что в России нет единой государственной программы развития туристической отрасли, нет государственного органа, который бы координировал работу и лоббировал интересы отрасли. Источником движения является субъективное решение высокопоставленных государственных руководителей –

Президента или его Полномочного представителя. Функции и полномочия рассредоточены между Министерством по спорту и туризму, подведомственным ему Ростуризмом и множеством других госструктур. Целесообразно их расплывенные функции передать одной структуре, будь это Министерство по туризму, отраслевая госкорпорация или специально созданная компания, управляющая кластером.

Список литературы:

1. Портер М. Международная конкуренция. М., Международные отношения, 1993.
2. Колошин А., Разгуляев К., Тимофеева Ю., Русинов В. Анализ зарубежного опыта повышения отраслевой, региональной и национальной конкурентоспособности на основе развития кластеров // http://www.politaliz.ru/articles_695.html
3. Сайт Деловой газеты RBCdaily <http://www.rbcdaily.ru/2011/11/29/focus/562949982160400>
4. Сайт РИА «Новости» // <http://pravitelstvari.ru/news/detail.php?ID=2687>
5. Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20120127_016
6. Сайт ЗАО Стратегия Центр <http://www.strategy-center.ru/page.php?vrub=inf&vid=2270>
7. Сайт РИА «Новости» // <http://www.praivtelstvari.ru/pda/detail.php?ID=4367>. 17:10, 10 февраля 2012 года.

