

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Бергаль Ольга Ефимовна

**РАЗРАБОТКА И ОБОСНОВАНИЕ КОМПЛЕКСНОЙ
ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКИ**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание учёной степени

кандидата наук

о государственном и муниципальном управлении

Научный руководитель:

доктор экономических наук, профессор

Фонотов Андрей Георгиевич

Москва – 2023

Постановка научной проблемы и обоснование ее актуальности.

Актуальность темы исследования предопределена ролью и значением кластеров в развитии экономики регионов и государства в целом. Кластерный подход к развитию экономики способствует эффективному сотрудничеству бизнеса, науки и государства. В кластерах активизируется инновационная деятельность, реализуется потенциал особых экономических зон, наукоградов, научно-производственных объединений (далее – НПО), технопарков.

В правовом поле кластеризация экономики регионов и страны в целом активизировалась в 2008 г. с принятием Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [1], в которой была поставлена задача формирования сети кластеров, основное назначение которых – модернизация экономической системы страны. За прошедший период времени были реализованы вышеуказанная концепция, а также Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. [2], в части создания сети территориально-производственных кластеров и инновационных высокотехнологичных кластеров. Новый импульс развитию был дан Президентом Российской Федерации в рамках выступления на Петербургском экономическом форуме (июль 2022 г.). В Концепции технологического развития на период до 2030 г. [3] за регионами была закреплена функция по формированию научно-производственных кластеров вокруг ведущих инженерных высших учебных заведений.

На федеральном уровне проводниками кластерной политики являются Министерство промышленности и торговли РФ (далее – Минпромторг РФ), Министерство экономического развития РФ (далее – Минэкономразвития РФ), Федеральное агентство по туризму. Указанные уполномоченные органы

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года»).

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 мая 2023 г. № 1315-р «Об утверждении Концепции технологического развития на период до 2030 года».

обеспечивают взаимодействие с региональной властью в части координации действий по развитию кластеров, обеспечивают реализацию государственных программ, составляют ежегодные отчеты и доклады о результатах работы по кластеризации экономики.

На региональном уровне направления кластерной политики отражены в региональных документах стратегического планирования, в законах о промышленных, инновационных политиках субъектов Российской Федерации и / или в отдельных правовых актах. Регионам были доведены Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации [4] и методические материалы по разработке детализированного плана мероприятий («дорожной карты») развития кластера – участника приоритетного проекта Минэкономразвития РФ «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня» [5]. Документы носят рекомендательный характер и не регламентируют порядок реализации кластерной политики региона.

Сведения о кластерах размещены на Карте кластеров России; на портале «Геоинформационная система. Индустриальные парки. Технопарки. Кластеры» (далее – ГИСИП); на портале Ассоциации кластеров и технопарков России; на сайтах центров кластерного развития и кластеров. При этом сводные данные о российских кластерах не сформированы.

Поддержка развития кластеров осуществляется в рамках реализации мероприятий государственных программ и проектов. На развитие кластеров из федерального и региональных бюджетов выделяются субсидии, гранты, финансируется деятельность институтов развития. Федеральные и региональные органы исполнительной власти (далее – ОИВ), исполнители

⁴ Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (утв. Минэкономразвития РФ 26.12.2008 N 20615-ак/д19).

⁵ Пилотные инновационные территориальные кластеры в Российской Федерации: направления реализации программ развития / под ред. Л.М. Гохберга, А.Е. Шадрина. М.: НИУ ВШЭ, 2015. Методические материалы подготовлены в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 27 июня 2016 г. № 400 «О приоритетном проекте Минэкономразвития России «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня» (пункт 12 Приложения 3 приказа)

государственных программ, размещают на своих сайтах сведения о мерах государственной поддержки развития кластеров, при этом контроль реализации кластерной политики не входит в их полномочия.

Исполнение документов стратегического планирования и расходование бюджетных средств, в силу закона, подлежит государственному контролю, который, в свою очередь, является неотъемлемой частью процесса управления кластерами, что предопределяет необходимость внешнего, по отношению к исполнительной власти, государственного контроля над реализацией кластерной политики. Однако результаты подобного контроля в официальных источниках информации и в научных публикациях освещены фрагментарно, в основном в отношении технопарков.

Современное состояние и проблемы, связанные с реализацией кластерной политики в регионах представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Современное состояние и проблемы реализации кластерной политики региона.

Современное состояние	Причины	Проблемы
Сведения о кластерах размещены на Карте кластеров России; на портале «Геоинформационная система. Индустриальные парки. Технопарки. Кластеры»; на портале Ассоциации кластеров и технопарков России; на официальных сайтах центров кластерного развития; на сайтах самих кластеров	Учет кластеров носит заявительный характер. Базы данных о кластерных политиках регионов и их реализации не сформированы	Базы данных о кластерах России не интегрированы на единой IT-платформе, которая бы позволила получать информацию, в том числе о результатах реализации КП регионов и проведения оценки ее результативности
Направления КП регионов отражены в стратегиях социально-экономического развития регионов, в законах о промышленных, инновационных политиках регионов и/или в отдельных правовых актах. Сведения о документах, содержащих направления кластерной политики региона, о центрах кластерного развития, о порядке реализации кластерной политике региона в разрезе субъектов РФ сгруппированы в	Среди правовых актов 82 субъектов РФ в базе КонсультантПлюс регион отсутствуют документы, содержащие механизм реализации кластерной политики региона, определяющие порядок, сроки реализации кластерной политики и ответственных лиц. Центры кластерного развития созданы в 52 (из 82) регионах	Региональные органы власти (по имеющимся данным) не разрабатывают дорожные карты реализации кластерной политики региона, в которых мероприятия взаимосвязаны по целям, финансовым ресурсам, срокам, исполнителям. Отчетность о выполнении подобного документа может

Современное состояние	Причины	Проблемы
таблицах		служить информационной базой для проведения контроль
Региональные органы власти не уделяют должное внимание вопросам реализации кластерной политики региона. В результате выборки в правовой базе КонсультантПлюс региона 50 контрольно-счетных органов, по ключевым словам, «кластерная политика», «кластер» методические документы на порталах не представлены	Методические разработки по проведению аудита эффективности реализации кластерной политики региона в открытом доступе не представлены	Не в полной мере обеспечена методическая база проведения контроля реализации кластерной политики региона
Региональные контрольно-счетные органы не уделяют должное внимание проведению контрольных мероприятий по вопросам реализации кластерной политики региона. В результате выборки на портале государственного и муниципального финансового аудита – portal.audit.gov.ru – по ключевым словам «кластерная политика», «кластер», сведения о проведении в 50 регионах контрольных мероприятий по вопросам реализации кластерной политики региона не размещены	Контрольные мероприятия по целевым вопросам реализации кластерной в субъектах РФ в должной мере не проводится	Оценка результативности кластерных политик регионов в настоящее время затруднена

Источник: Составлено автором.

Решение обозначенных проблем и вопросов комплексной оценки результативности⁶ кластерной политики является своевременным и актуальным.

Степень научной разработанности темы диссертации.

⁶ Согласно ISO 9000:2015 «Quality management systems – Fundamentals and vocabulary» – результативность (effectiveness) означает степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов, эффективность (efficiency) означает соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами. Результативность взаимосвязана с эффективностью, которая определяется как соотношение достигнутых результатов и использованных ресурсов, какой ценой получены эти результаты. ISO 9000:2015 идентичен действующему ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества (утв. и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 сентября 2015 г.).

Вопросы функционирования и развития кластеров более двух десятилетий находятся в сфере научных интересов исследователей в области государственного управления разных стран мира. Теоретической основой исследования являются труды отечественных и зарубежных авторов в области теории кластеров. Вопросы формирования кластерной политики государства, различия и взаимосвязи между кластерной и промышленной политиками, место и роль государства в процессе активации и развития кластеров, механизмы развития и инструменты управления кластерами активно обсуждаются учеными. Заметный вклад в формирование основ и изучение функционирования кластеров внесли зарубежные ученые: О. Солвелл, Г. Линдквист [7]; М. Портер [8]; К. Кетелс [9]; Э. Бергман, Э. Фезер [10]; М. Энрайт [11]; М. Делгадо [12]; Р. Хассинк, Х. Гонг [13]; Д. Форей [14]; Т. Андерсон [15]; А. Мафиолли [16]; Дж. Пеллегрин, М. Спиноглио, Р. Винтьес, П. Хаусемер, К. Амичетти [17]; К. Изак, Г.М. цу Кокер, Т. Лэммер-Гамп [18];

⁷ Ketels C., Lindqvist G., Sölvell Ö. The Cluster Initiative Greenbook 2.0. – Ivory Tower Publishers, Stockholm, 2013. – 92 p.

⁸ Porter M. The Competitive Advantage of Nations. Harvard Business Review, 1990 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://hbr.org/1990/03/the-competitive-advantage-of-nations> (дата обращения: 15.02.2021).

⁹ Ketels C. Recent Research on Competitiveness and Clusters: What Are the Implications for Regional Policy? // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. – 2013. – №2. – P. 269-284.

¹⁰ Bergman E.M., Feser E.J. Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications. Regional Research Institute, WVU, 1999 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rri.wvu.edu/WebBook/Bergman-Feser/contents.htm> (дата обращения: 02.09.2021).

¹¹ Enright M. Why local clusters are the way to win the game // World Link. – 1992. – Vol. 5. – №4. P. 24-25.

Enright M.J. The globalization of competition and the localization of competitive advantage: Policies toward regional clustering. In: Hood N. Young S (eds) The Globalization of Multinational Enterprise Activity and Economic Development. – Macmillan, London, 2000. – P. 303-331.

Enright M.J. Regional Clusters: What we know and what we should know // Paper prepared for the Kiel Institute International Workshop on Innovation Clusters and Interregional Competition. – 2002. – P. 18.

¹² Delgado M., Porter M., Stern S. Defining Clusters of Related Industries // NBER Working Paper №20375, National Bureau of Economic Research. – 2014. – P. 1-48.

¹³ Hassink R, Gong H. Six critical questions about smart specialization // European Planning Studies. – 2019. – Vol. 27. – №10. – P. 2049-2065.

¹⁴ Foray D. In response to ‘Six critical questions about smart specialisation // European Planning Studies. – 2019. – Vol. 27. – №10. – P. 2066-2078.

¹⁵ Andersson T., Schwaag-Serger S., Sorvik J, Hansson E.W. The Cluster Policies Whitebook. – IKED, 2004. – 266 p.

¹⁶ Maffioli A., et al. The impact evaluation of cluster development programs: methods and practices. Inter-American Development Bank, Felipe Herrera Library, 2016. – 203 p.

¹⁷ Pellegrin J., Spinoglio M., Wintjes R., Hausemer P., Amichetti C. Smart guide to cluster policy monitoring

Граф Х., Брокель Т. [¹⁹]; Э. Уярра, Р. Рамлоган [²⁰]; Дж. Р. Уилсон [²¹]. А также российские ученые: Л.М. Гохберг; С.В. Голованова, С.Б. Авдашева; Е.С. Куценко; Л.С. Марков; П.А. Минакир; М.Ю. Шерешева; Т.В. Цихан; Д.Д. Катуков, В.Е. Малыгин, Н.В. Смородинская; М.А. Ягольницер [²²]. Вопросы формирования кластерной политики, определения роли государства в процессе развития кластеров исследуются в работах В.Л. Абашкина, С.В. Артемова, Е.А. Исланкиной, Л.С. Маркова, А.А. Панкратова,

and evaluation. – Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2020. – 59 p.

¹⁸ Izsak K., Ketels C., zu Köcker G.M., Lämmer-Gamp T. Smart Guide to Cluster Policy – How to make better use of clusters for promoting regional industrial modernisation, supporting the growth of SMEs and encouraging smart specialisation. – Belgium: Publication Office of the European Union, 2016. – 56 p.

¹⁹ Graf H., Broekel T. A shot in the dark? Policy influence on cluster networks // *Research Policy*. – 2020. – Vol. 49. – №3. – 30 p.

²⁰ Uyarra E., Ramlogan R. The effects of cluster policy on innovation, in J. Edler et al. (eds.) // *Handbook of Innovation Policy Impact*. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. – Chapter 7. – P. 196-238.

²¹ Wilson J.R. Cluster policy resilience: New challenges for a mature policy // *International Journal of Business Environment*. – 2019. – №10(4). – С. 371-382.

²² Методические материалы по разработке и реализации программ развития инновационных территориальных кластеров и региональной кластерной политике / В.Л. Абашкин, Е.С. Куценко, П.Б. Рудник и др.; науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др.; Минэкономразвития России, Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2016. – 208 с.

Голованова С.В., Авдашева С.Б., Кадочников С.М. Межфирменная кооперация: анализ развития кластеров в России // *Российский журнал менеджмента*. – 2010. – Т. 8. – № 1. – С. 41-66.

Куценко Е. Пилотные инновационные территориальные кластеры России: модель устойчивого развития // *Форсайт*. – 2015. – Т. 9. – №1. – С. 32-55.

Марков Л.С. Экономические кластеры как форма функционирования и развития промышленности региона: на примере кластеров высоких технологий г. Новосибирска. – ИЭОПП СО РАН, 2006. – 186 с.

Минакир П.А. Российское экономическое пространство: стратегические тупики // *Экономика региона*. – 2019. – Т. 15. – № 4. – С. 967-980.

Голованова С.В., Авдашева С.Б., Кадочников С.М. Межфирменная кооперация: анализ развития кластеров в России // *Российский журнал менеджмента*. – 2010. – Т. 8. – № 1. – С. 41-66.

Шерешева М.Ю. Кластеры // *Сборник научных статей Сетевой бизнес и кластерные технологии*. Науч. ред. В.П. Третьяк, М.Ю. Шерешева. – Статут Москва, 2008. – 335 с.

Цихан Т.В. Кластерная теория экономического развития // *Теория и практика управления*. – 2003. – №5. – С. 43-51.

Катуков Д.Д., Малыгин В.Е., Смородинская Н.В. Институциональная среда глобализированной экономики: развитие сетевых взаимодействий / Научный доклад под ред. Н.В. Смородинской. – М.: Институт экономики РАН, 2012. – 45 с.

Ягольницер М.А., Колобова Е.А. Измерение влияния институциональных условий на образование инновационных кластеров в регионах России // *Вопросы инновационной экономики*. – 2018. – Т. 8. – № 4. – С. 661-678.

Марков Л.С., Ягольницер М.А., Теплова И.Г. Функционирование и механизмы развития производственного кластера / Л.С. Марков, М.А. Ягольницер, И.Г. Теплова // *Регион: экономика и социология*. – 2010. – № 1. – С. 287-305.

Е.Э. Колчинской, Е.С. Хаценко [23]. Вопросы мониторинга и оценки деятельности кластеров, предоставления мер государственной поддержки рассмотрены в работах В.Л. Абашкина, А.Д. Боярова, Е.С. Куценко, Е.Э. Колчинской, Е.С. Хаценко [24].

Вопросы оценки кластерной политики рассмотрены в ряде зарубежных научных публикаций и отражают разные подходы к решению. В работе «Оценка воздействия программ кластерного развития: методы и практика» [25] отмечается решающее значение оценки политики, когда речь идет о программах кластерного развития для обеспечения наилучшего использования государственных ресурсов, подотчетности бенефициаров и, прежде всего, для обеспечения необходимыми данными для улучшения разработки и реализации государственной политики. Э. Уярра и Р. Рамлоган проанализировав результаты реализации 17 программ кластерной политики, обнаружили отсутствие доказательств того, что кластерная политика способна устойчиво

²³ Кластерная политика: достижение глобальной конкурентоспособности / В.Л. Абашкин, С.В. Артемов, Е.А. Исланкина и др.; Минэкономразвития России, АО «РВК», Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2017. – 324 с.

Марков Л.С. Экономические кластеры как форма функционирования и развития промышленности региона: на примере кластеров высоких технологий г. Новосибирска. – ИЭОПП СО РАН, 2006. – 186 с.

Мусаев Р.А., Панкратов А.А. Подходы к формированию эффективной системы реализации кластерной политики в сфере информационных технологий. Проблемы теории и практики управления. – 2021. – № 5. – С.60-77.

Панкратов А.А., Мусаев Р.А. Проблемы реализации федеральной кластерной политики в Российской Федерации. Региональная экономика: теория и практика. – 2020. – Т. 18. – № 2 (473). – С.265-283.

Колчинская Е.Э., Лимонов Л.Э., Яковлева П.Э. Целесообразность кластерной политики в фармацевтической отрасли России: эксплораторное исследование // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. Менеджмент. – 2019. – Т. 18. – № 3. – С. 375-399.

Хаценко Е.С. Влияние государственно-частного партнерства на формирование инновационных бизнес-структур при реализации кластерной региональной политики. Вопросы региональной экономики. – 2022. – № 1 (50). – С.133-137.

²⁴ Абашкин В.Л., Бояров А.Д., Куценко Е.С. Кластерная политика в России: от теории к практике // Форсайт. – 2012. – Т.6. – № 3. – С. 16-27.

Степанова Е.С., Колчинская Е.Э., Лимонов Л.Э. Являются ли кластеры эффективными для развития промышленных предприятий в странах с бывшей плановой экономикой? // Пространственная экономика. – 2019. – № 4. – С. 126-148.

Хаценко Е.С. Анализ наиболее эффективных кластерных стратегий, реализуемых в циркумполярных регионах. Вопросы региональной экономики. – 2021. – № 4 (49). – С.129-134.

Ягольницер М.А., Колобова Е.А., Бурук А.Ф. Оценка влияния развития кластеров на экономику региона. – DOI: 10.15372/REG20200309 // Регион: экономика и социология. – 2020. – № 3. – С. 218-241.

²⁵Maffioli A., et al. The impact evaluation of cluster development programs: methods and practices. Inter-American Development Bank, Felipe Herrera Library, 2016. – 203 p.

обеспечивать инновационное развитие, повышать уровень предпринимательской активности, рост занятости или повышать производительность компаний [26]. По мнению Х. Граф и Т. Брокель оценка кластерной политики вышла за рамки описания различных типов эффектов от ее проведения. При этом в научных работах не описан механизм, позволяющий исследователям, работающим над оценкой кластерной политики, сформировать информационную базу для ее изучения и проведения сравнительного анализа [27].

В 2020 г. Европейская комиссия издала «Умное руководство по мониторингу и оценке кластерной политики» [28], адресованное политикам и менеджерам кластеров, которые занимаются формированием кластерной политики и заинтересованы в мониторинге и оценке воздействия своих политик. Данное руководство дополняет «Умное руководство по кластерной политике» [29], в котором, в 2016 г., уже отмечалась важность мониторинга и оценки в качестве стратегического инструмента для реализации кластерной политики и программ. В то же время российские авторы отмечают отсутствие методик оценки реализации кластерной политики и предлагают свои научные идеи по решению проблемы. В работе Е.А. Петровой, А.Э. Калинина, М.С. Лапиной [30] предлагается проведение оценки эффективности кластерной политики в два этапа (на первом этапе – анализ кластерного потенциала территории; на втором – оценка эффективности реализации конкретных мероприятий по поддержке развития кластерных инициатив территорий).

²⁶ Uyarra E., Ramlogan R. The effects of cluster policy on innovation, in J. Edler et al. (eds.) // Handbook of Innovation Policy Impact. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. – Chapter 7. – P. 196-238.

²⁷ Graf H., Broekel T. A shot in the dark? Policy influence on cluster networks // Research Policy. – 2020. – Vol. 49. – №3. – 30 p.

²⁸ Pellegrin J., Spinoglio M., Wintjes R., Hausemer P., Amichetti C. Smart guide to cluster policy monitoring and evaluation. – Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2020. – 59 p.

²⁹ Izsak K., Ketels C., zu Köcker G.M., Lämmer-Gamp T. Smart Guide to Cluster Policy – How to make better use of clusters for promoting regional industrial modernisation, supporting the growth of SMEs and encouraging smart specialisation. – Belgium: Publication Office of the European Union, 2016. – 56 p.

³⁰ Петрова Е.А., Калинина А.Э., Лапина М.С. Методические подходы к оценке эффективности реализации кластерной политики в регионах Российской Федерации // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2019. – № 2(58). – Номер статьи: 5814.

О.Д. Гайша [31] изучает механизм финансового контроля промышленных кластеров. Г.В. Суровицкая, Д.И. Семин, И.И. Фролов [32] рассматривают оценку эффективности кластерной политики региона с позиций оценки хозяйственной деятельности предприятий-участников кластера и внутрикластерного взаимодействия. Отмечается, что авторы не опирались на государственные стандарты аудита эффективности, разработанные Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами регионов, определяющие практическую значимость вышеуказанных научных работ.

Аудит эффективности взаимосвязан с оценкой результативности кластерной политики. Наиболее кратко и точно взаимосвязь между эффективностью и результативностью сформулирована в Законе города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы» [33]. Указано, что аудит эффективности осуществляется в целях определения результативности использования бюджетных средств.

Методологические и практические аспекты проведения аудита эффективности активно обсуждаются в трудах Д.Е. Кошеля [34], А.Н. Саунина [35], С.В. Степашина [36], Н.С. Столярова [37], С.О. Шохина [38], А.А. Ялбуганова [39]. Исследуются стандарты и методические разработки Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ, практики их

³¹ Гайша О.Д. Механизмы финансового контроля промышленных кластеров в России. Сборник материалов XXVI международной научно-практической конференции. МЦНС «Наука и просвещение». – 2020. – С. 116-118.

³² Суровицкая Г.В., Семин Д.И., Фролов И.И. Оценка эффективности реализации кластерной политики на территории региона // Инновации. – 2015. – № 3 (197). – С. 58-60.

³³ Закон города Москвы от 30 июня 2010 года № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы».

³⁴ Кошель Д.Е. Понятие финансового контроля и вопросы систематизации законодательства // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2019. – Т.16. – №1. – С. 51-56.

³⁵ Саунин А.Н. О проблеме стандартизации государственного аудита в России // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. – 2018. – № 3. – С. 6-18.

³⁶ Степашин С.В. Своевременность аудита // Вестник АКСОР. – 2013. – № 1(25). – С. 3-6.

³⁷ Столяров Н.С., Семенова А.А. Роль и место стратегического аудита в корпоративном и государственном управлении // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. – 2018. – № 4. – С. 11-27.

³⁸ Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. – 2018. – №12. – С. 7-8.

³⁹ Ялбуганов А.А. Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. – 2014. – №8. – С. 10-16.

применения, лучшие практики Великобритании, США и Канады. Также исследуется международный опыт осуществления государственного финансового контроля, основные направления его развития [40], порядок проведения оценки эффективности бюджетных расходов [41].

В работах российских ученых в области кластерной политики и экономики инноваций отмечаются нерешенные проблемы [42; 43], которые нашли решение в рамках настоящего исследования. Разделяется мнение ученых, что в федеральных нормативных правовых актах понятийный аппарат кластерной политики не определен [44], а также о необходимости системного критического обзора деятельности инновационных, научно-технологических, научно-образовательных и исследовательских центров, кластеров, других форм кооперации [45].

В процессе работы исследованы фундаментальные труды российских и зарубежных ученых по вопросам: роли кластеров в экономике; участия государственных органов в управлении кластерами; кластерной политики и роли дорожного картирования в государственном управлении; аудита эффективности как разновидности государственного контроля.

Схематично степень разработанности научной проблемы визуализирована на рисунке 1.

⁴⁰ Матвеева Н.С. Международный опыт осуществления государственного финансового контроля // Финансовый журнал. – 2020. – Т.12. – №2. – С. 69-95.

⁴¹ Астапов К.Л., Мусаев Р.А., Малахов А.А. Оценка эффективности политики бюджетных расходов // Финансовый журнал. – 2020. – Т.12. – №6. – С. 9-24.

⁴² Zemtsov S., Barinova V., Pankratov A., Kutsenko E. Potential High-Tech Clusters in Russian Regions: From Current Policy to New Growth Areas // Foresight and STI Governance. – 2016. – Vol. 10. – №3. – P. 34-52. DOI: 10.17323/1995-459X.2016.3.34.52.

⁴³ Гохберг Л.М. Почему необходимо менять политику по стимулированию инноваций в регионах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/03/23/pochemu-neobhodimo-meniati-politiku-po-stimulirovaniu-innovacij-v-regionah.html> (дата обращения: 21.08.2021).

⁴⁴ Мусаев Р.А., Панкратов А.А. Проблемы реализации федеральной кластерной политики в Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. – 2020. – Т.18. – № 2. – С. 265-283.

⁴⁵ Семинар «Глобальные и российские тренды развития кластеров» в НИУ «Высшая школа экономики».

1 Проблематика кластеров, КП и ее оценки активно изучается в современной научной литературе:

Porter M., Enright M., Куценко Е.С., Ягольницер М.А., Панкратов А.А., Хаценко Е.С., Шерешева М.Ю., и др.	Кластеры в экономике
Куценко Е.С., Булярский С.В., Булярская С.В., Анопоченко Т.Ю., Синицын А.О., Шамардин Д.Н., и др.	Управление кластерами
Абашкин В.Л., Артемов С.В., Куценко Е.С., Панкратов А.А., Бояров А.Д., Испанкина Е.А., и др.	Кластерная политика
Колчинская Е.Э., Гайша О.Д., Суrowsицкая Г.В., Калинин А.Э., Фролов И.И., Петрова Е.А., и др.	Оценка эффективности кластерной политики
Санев Б.Г., Соколов А.Д., Музычук С.Ю., Глушко Е.А., и др.	Дорожное картирование
De La O, A.L., Garcia, F.M., Moesen W.A., Chen C., Матвеева Н.С., и др.	Международный опыт проведения аудита эффективности
Саушкин А.Н., Шохин С.О., Столяров Н.С., Семенова А.А., Ялбуганов А.А., и др.	Основы проведения государственного аудита эффективности

2 При этом направления исследований требуют дальнейшего развития и актуализации:

- **синтез научных знаний** в области регулирования процесса участия государства в управлении кластерами
- **проведение комплексных исследований процессов** государственного управления кластерами с учетом происходящих изменений
- **разработка федеральной IT-платформы кластеров**
- **разработка дорожной карты** реализации кластерной политики каждого региона
- **разработка методики проведения аудита эффективности** реализации кластерной политики региона и обоснования ее применения

Рисунок 1 – Степень разработанности научной проблемы.
Источник: Составлено автором.

Анализ научных и методических разработок позволил определить перспективные научные направления диссертационного исследования, каждое из которых взаимосвязано с поставленными задачами.

Кластерная политика взаимосвязана с промышленной и инновационной политиками государства и в ряде регионов отражается в них отдельными разделами. Промышленная политика рассматривается как «комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации и обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукцией» [46]. Государственная инновационная политика рассматривается как «составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к инновационной деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти в области науки, техники и реализации достижений науки и техники» [47]. Направления кластерной политики отражены в большинстве стратегий социально-экономического

⁴⁶ Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в РФ».

⁴⁷ Агарков С.А., Кузнецова Е.С., Грязнова М.О. Инновационный менеджмент и государственная инновационная политика. – Издательство: Академия Естествознания, 2011. ISBN: 978-5-91327-137-2.

развития регионов. В ряде регионов кластерная политика утверждена в форме отдельного документа.

Система государственного участия в управлении и развитии кластеров основывается на федеративном устройстве. Взаимодействие между Минэкономразвития РФ, Минпромторгом РФ, Федеральным агентством по туризму РФ и региональными органами власти по поддержке кластеров осуществляется в рамках федеральных государственных программ, а также принятых в соответствии с ними региональных программ и проектов на территориях субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что меры поддержки кластеров реализуются в регионах, в предмете исследования закреплён региональный уровень. Место органов власти региона в реализации кластерной политики региона визуализировано на рисунке 2.

Федеральный уровень власти

Функционирование промышленных кластеров регулируется ФЗ «О промышленном кластере». Ответственный за развитие кластеров – Минпромторг РФ.

В ведении Минэкономразвития России находится координация деятельности по разработке и реализации кластерной политики, ЦКР в рамках государственной программы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика». Ранее Минэкономразвития России отвечало за реализацию мероприятий по поддержке пилотных инновационных территориальных кластеров.

Распределение субсидий бюджетам регионов для создания инженерной и транспортной инфраструктуры в целях развития туристских кластеров регулируется ФЗ «О федеральном бюджете» и Постановлением Правительства РФ «О создании особых экономических зон и туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе». Стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 года. Ответственный за развитие кластеров – Федеральное агентство по туризму РФ.

Региональный уровень власти

Разработаны стратегии социально-экономического развития регионов, включающие направления развития кластеров. В ряде регионов направления кластерной политики включены отдельными разделами в закон о промышленной политике субъекта РФ.

В государственных программах предусмотрены мероприятия по поддержке кластеров, согласованные с федеральными государственными программами. Созданы Центры кластерного развития, Гарантийные фонды.

Рисунок 2 – Место органов власти в реализации кластерной политики региона.
Источник: Составлено автором.

Отчетность о реализации мероприятий государственных программ, информация о государственной поддержке кластеров публикуется на сайтах федеральных и региональных министерств (департаментов, управлений) в

пределах закрепленных полномочий, в которые не входит формирование отчетности о реализации кластерной политики. Учитывая, что в большинстве регионов механизм реализации кластерной политики не закреплен документом, требующим исполнения, комплексная оценка результативности кластерной политики региона в настоящее время не проводится⁴⁸.

Обозначенные проблемы предопределили цель и задачи исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании комплексной оценки результативности кластерной политики на региональном уровне для обеспечения системы государственного управления кластерами в теоретическом и прикладном аспектах.

Заявленная цель диссертационного исследования предопределила решение следующих задач:

1. Систематизировать результаты исследований в области кластерной политики, форм государственного участия в развитии кластеров, методов управления кластерами, государственного аудита и его роли в государственном управлении на региональном уровне.

2. Систематизировать правовые аспекты кластерной политики региона и уточнить понятийный аппарат, применяемый в ходе решения поставленных научных задач и рекомендуемый уполномоченным региональным ОИВ для использования при разработке региональных правовых актов, регулирующих процессы кластеризации экономики региона.

3. Исследовать процессы управления кластерами с учетом происходящих изменений в экономике. Разработать рекомендации по созданию Федеральной IT-платформы кластеров России, на которой будут интегрированы базы данных сайтов кластеров, участников кластерных образований, ОИВ, центров кластерного развития, институтов развития, в целях обеспечения

⁴⁸ Выводы сделаны на основании анализа действующих нормативных правовых актов субъектов РФ, размещенных в правовой базе данных КонсультантПлюс регион, а также анализа отчетов, размещенных на портале Государственного и муниципального финансового аудита (обоснования приведены в тексте работы).

межкластерных взаимосвязей; взаимосвязи кластеров с органами власти и институтами развития; получения государственной поддержки; формирования сводной информации о реализации кластерной политики регионов.

4. Развить методические подходы и разработать типовую дорожную карту реализации кластерной политики региона, которая послужит, в том числе, информационной базой для оценки результативности кластерной политики региона.

5. Исследовать контроль как функцию государственного управления и разработать методику аудита эффективности реализации кластерной политики региона, применение которой позволит получать информацию для комплексной оценки результативности кластерной политики региона.

Объектом диссертационного исследования выступают функции органов власти по разработке, реализации и оценке результативности кластерной политики региона⁴⁹.

Предметом диссертационного исследования послужили управленческие процессы, возникающие при разработке, реализации и контроле кластерной политики региона, а также методы контрольной деятельности.

В исследовании использовалась следующая информационная база данных:

- информация о 119 кластерах, размещенная на Карте кластеров России (<https://map.cluster.hse.ru/>), созданной Российской кластерной обсерваторией Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (далее – НИУ ВШЭ);
- данные о 87 промышленных кластерах, размещенных на портале ГИСИП (<https://gisp.gov.ru/gisip/>) и Ассоциации кластеров и технопарков России (<https://akitrf.ru/>);
- сведения о кластерах, размещенных на 20 официальных сайтах

⁴⁹ Паспорт области науки «Государственное и муниципальное управление», утв. ученым советом НИУ ВШЭ от 24.06.2022 протокол № 07.

российских кластеров и центров кластерного развития;

- стратегии экономического развития 82 субъектов Российской Федерации;

- более 240 источников литературы проанализированы для дальнейшего развития теории и практики реализации кластерной политики региона; разработки типовой дорожной карты ее реализации; разработки авторской методики аудита эффективности реализации кластерной политики региона; оценки ее результативности;

- более 50 отчетов о результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных в 2018-2022 гг. Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами регионов, размещенных на портале Государственного и муниципального финансового аудита [50];

- отчеты Росстата 2018-2022 гг. «Институциональные преобразования в экономике», «Эффективность экономики России», «Наука, инновации и технологии» [51], Сборник «Индикаторы цифровой экономики» (НИУ ВШЭ в партнерстве с Минцифры России и Росстатом) [52], «Показатели, определенные «майскими» указами Президента Российской Федерации, и показатели национальных проектов»;

- выступления, отчеты, обзоры о реализации мероприятий по развитию кластеров, размещенные на официальных сайтах Департамента стратегического развития и инноваций Минэкономразвития РФ; Департамента региональной промышленной политики и проектного управления Министерства промышленности и торговли Российской Федерации (далее – Минпромторга РФ); Департамента государственной научной, научно-технической и инновационной политики Минобрнауки РФ; Федерального агентства по туризму РФ;

⁵⁰ Портал Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации: <https://portalkso.ru/kso/gis-esgfk/>.

⁵¹ Федеральная служба государственной статистики. Официальная статистика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/10705> (дата обращения: 08.04.2022).

⁵² Индикаторы цифровой экономики: 2022 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://issek.hse.ru/news/780811313.html> (дата обращения: 08.04.2022).

- итоговые документы «European Spatial Development Perspective (ESDP)» [53], «European Charter for Regional / Spatial Planning» [54], отчеты о реализации стратегий пространственного развития Европы, США, Канады, данные о кластерах США [55] и Европы [56];

- материалы конференций Ассоциации региональных исследований [57];

- нормативные правовые акты, регулирующие систему стратегического планирования, инновационной, промышленной политик, функционирования кластеров, государственного контроля⁵⁸;

- эмпирические опросы, проведенные по методологии, разработанной автором.

Методология исследования. В современном понимании методология исследования: определяет способы получения научных знаний для достижения цели исследования; обеспечивает всесторонность получения информации об изучаемом процессе; помогает введению новой информации в фонд теории научного познания; обеспечивает уточнение, обогащение, систематизацию терминов и понятий в науке; создает систему научной информации, опирающуюся на объективные факты и логико-аналитический инструмент научного познания [59]. Методология настоящего исследования обеспечивает тесное взаимодействие научной теории и практики ее применения. Логическая схема методологии настоящего исследования включает: обоснование актуальности темы; постановку цели и задач исследования; определение

⁵³ ESDP – European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. – 87 p. ISBN 92-828-7658-6.

⁵⁴ Перевод: Европейской хартии регионального / пространственного планирования (принята на VI Конференции министров пространственного планирования (СЕМАТ) в Торремолиносе (Испания) 20 мая 1983 года).

⁵⁵ US Cluster Mapping. Портал кластеров США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://clustermapping.us/cluster> (дата обращения: 04.07.2022).

⁵⁶ European Cluster Collaboration Platform. Портал кластеров Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.clustercollaboration.eu/cluster-mapping> (дата обращения: 04.07.2022).

⁵⁷ Портал Ассоциации региональных исследований. Публикации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.regionalstudies.org/publications/> (дата обращения: 05.05.2022).

⁵⁸ Анализировались документы, размещенные в информационной правовой системе КонсультантПлюс и КонсультантПлюс Регион.

⁵⁹ Методология научного исследования: учебное пособие. Н.В. Липчиу, К.И. Липчиу. – Краснодар: КубГАУ, 2013. – 290 с.

объекта, предмета, информационной базы исследования; выбор методов исследования; описание результатов, включая степень научной разработанности темы исследования; формулировку и обсуждение результатов исследования, а также их практическое применение.

Теоретический этап исследования включал изучение научных теорий развития кластеров, кластерной политики, форм государственной поддержки кластеров, методов управления кластерами, государственного аудита и его роли в государственном управлении. По результатам изучения научных трудов отмечается необходимость развития кластеров, кластерной инфраструктуры⁶⁰ и разработки кластерной политики, а также недостаточная разработанность механизма реализации кластерной политики. В ряде исследований российские авторы указывали на отсутствие методик оценки эффективности кластерной политики и предлагали варианты решения обозначенной проблемы. При этом в своих исследованиях авторы не опирались на государственные стандарты аудита эффективности и, тем самым, существенно ограничивали возможность практической реализации разработанных методик и, тем самым, существенно ограничивали возможность практической реализации разработанных методик⁶¹.

Критический анализ научных знаний позволил: разработать принципы изучаемых явлений (управления, контроля, кластеров и кластерной политики); сформировать понятийный аппарат для более точного отражения в работе идей автора и использования при разработке региональных нормативных правовых актов; разработать типовую дорожную карту реализации кластерной политики региона; разработать авторскую методику аудита эффективности реализации кластерной политики региона и подоснову ее практического применения. В процессе работы применялись общенаучные теоретические и эмпирические методы исследования: анализ, синтез, наблюдение, сравнение, сопоставление,

⁶⁰ Под кластерной инфраструктурой понимается совокупность участников кластера, специализированной организации кластера, центра кластерного развития, IT-платформы кластера, систем связи и управления, обеспечивающих функционирования кластера.

⁶¹ Описание и ссылки на источники приведены в разделах «Постановка научной проблемы и обоснование ее актуальности», «Степень научной разработанности темы диссертации», «Основные научные положения, выносимые на защиту» и в тексте диссертации.

прогнозирование, имитационное моделирование, дорожное картирование.

Эмпирический этап исследования был связан с получением и первичной обработкой научных фактов, статистических данных, отчетов и заключений по следующим аспектам:

- отражение направлений развития кластеров в документах территориального планирования;

- создание и развитие территориальных кластеров;

- выявление проблем разработки и реализации кластерной политики региона;

- отражение направлений развития кластеров в мероприятиях государственных программ;

- систематизация результатов внешнего (по отношению к исполнительной власти) контроля реализации кластерной политики региона и оценке ее результативности.

Эмпирическое (качественное) исследование включало: процесс получения информации (источники информации приведены в соответствующем разделе); осмысление и научное описание фактов; классификацию фактов и выявление взаимосвязи между ними; критическую оценку и проверку каждого факта; доказательство. Доказательства получались практическим путем, посредством логической аргументации научных выводов и предложений (качественный подход), а также применения количественного подхода: моделирования (имитации) процесса практических действий потенциальных пользователей научных разработок. Основными методами исследования послужили методы группировки и сравнительного анализа статистических данных; анализ баз данных (верификация); имитация, прогнозирование, анкетирование, опрос.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в теоретическом и методическом обосновании комплексной оценки результативности кластерной политики региона, определении инструментария и информационной базы для проведения оценки.

В процессе выполнения исследования сформулирован ряд положений и выводов, обладающих научной новизной:

- уточнен понятийный аппарат («государственное управление региональными кластерами»; «кластерная политика региона», «оценка результативности кластерной политики региона») для более точного отражения в работе идей автора и возможного использования в соответствующих региональных нормативных правовых актах;

- разработаны рекомендации по созданию Федеральной IT-платформы кластеров России и концепция технического задания для разработчиков программного продукта с использованием государственной информационной системы и технических возможностей Единой цифровой платформы «ГосТех». Отличительная особенность в сравнении с другими IT-платформами заключается в авторской разработке схемы функционирования Федеральной IT-платформы кластеров России, меню (основных разделов) портала и его наполнению, а также набора данных для послойного наполнения интерактивной карты кластеров России. Базы данных кластеров, участников кластерных образований, ОИВ, центров кластерного развития, институтов развития предложено интегрировать в Федеральную IT-платформу кластеров. Это позволит выстраивать межкластерные взаимосвязи; взаимосвязи кластеров с региональными ОИВ и институтами развития для получения финансовой и нефинансовой поддержки; формировать информацию о реализации кластерной политики регионов;

- с использованием метода дорожного картирования, технологии прогнозирования, имитационного моделирования автором разработана типовая дорожная карта реализации кластерной политики региона, подоснова ее практического применения и перечень целевых индикаторов результатов её реализации. В отличие от действующих документов дорожного картирования в типовой дорожной карте предусмотрено составление паспорта, содержащего описание сфер развития кластерной экономики и ожидаемых результатов её реализации; установление программных мероприятий, объемов финансовых

ресурсов на их реализацию, сроков и ответственных исполнителей; разработка перечня целевых индикаторов результатов реализации кластерной политики региона с разбивкой по годам на срок реализации кластерной политики и контрольных этапов их достижения. Отчетность об исполнении дорожной карты послужит информационной базой при проведении комплексной оценки результативности кластерной политики региона;

- разработана методика аудита эффективности реализации кластерной политики региона и подосновы её практического применения в работе региональных контрольно-счетных органов, в рамках которой проводится оценка результативности кластерной политики региона. Отличительные особенности авторской методики по сравнению с другими действующими методиками: определена предметная область (кластерная политика); сформулированы цели, вопросы проверки, разработаны макеты рабочих таблиц, определен перечень целевых индикаторов; описаны контрольные процедуры по исследованию предмета контроля; определен порядок формирования выводов, рекомендаций по актуализации кластерной политики региона; предложена формула расчета индекса результативности мероприятий кластерной политики, проведено ранжирование показателей. Методика является типовой и может быть адаптирована (доработана, дополнена) контрольно-счетными органами и использоваться, в том числе для оценки результативности кластерной политики региона.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается: в расширении методологической базы исследования в области государственного управления кластерами; в уточнении понятийного аппарата для более точного отражения в работе идей автора и возможного использования в соответствующих региональных нормативных правовых актах; в разработке типовой дорожной карты реализации кластерной политики региона; в разработке методики аудита эффективности реализации кластерной политики региона и подоснов ее практического применения; в возможности использования основных положений работы в процессе преподавания

дисциплин «Экономика развития», «Инновационный менеджмент», «Региональная экономика», «Государственный аудит», спецкурсов «Кластеры в экономике России», «Кластерная политика».

Практические результаты диссертационного исследования адресованы ОИВ – разработчикам кластерной политики региона и иных документов стратегического планирования, специалистам центров кластерного развития, а также региональных (муниципальных) контрольно-счетных органов.

Научные разработки смогут найти практическое применение при создании Федеральной IT-платформы кластеров России; при разработке нормативных правовых актов, регулирующих процесс кластеризации экономики региона; при разработке механизма реализации кластерной политики региона и формировании информационной базы; при разработке программы проверки (аудита эффективности) реализации кластерной политики региона.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования докладывались и обсуждались на научных конференциях:

- доклад «Систематизация подходов к оценке кластерной политики» на Международной научной конференции «Социально-экономические и гуманитарные науки». Санкт-Петербург, 28 августа 2020 г.

- доклад «Управление инновационными кластерами в условиях цифровизации» на Всероссийской научно-практической конференции «Новая парадигма развития экономических систем в условиях цифровизации: теория, методология, управление». Краснодар, 13-14 февраля 2020 г.

- доклад «Аудит эффективности государственной поддержки территориальных кластеров – драйверов экономического роста» на Международной научной конференции по инновациям в цифровой экономике: SPBPU IDE-2019. Санкт-Петербург, 24-25 октября 2019 г.

- доклад «Кластерный подход к развитию экономики региона» на V Международной Школе молодых ученых в сфере экономики на Юге России.

Сочи, 04-06 октября 2018 г.

- доклад «Методические аспекты разработки модели формирования архитектуры инновационного агропромышленного кластера» на конкурсе Министерства экономики Краснодарского края «Моё будущее – Краснодарский край!» в рамках Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 г. Краснодар, 29 сентября 2017 г.

Рекомендации по созданию Федеральной IT-платформы кластеров с использованием государственной информационной системы и технических возможностей Единой цифровой платформы «ГосТех», базы данных Карты кластеров России были доложены руководству Российской кластерной обсерватории.

Типовая дорожная карта реализации кластерной политики региона и рекомендации по ее разработке прошли апробацию в ходе анкетирования потенциальных пользователей на предмет применимости разработок. Также смоделирован (имитирован) отчет о реализации дорожной карты Ярославской области за 2009-2022 гг. (в условиях ограниченных источников информации, включая финансовые данные).

В целях апробации авторская методика аудита эффективности кластерной политики региона, включая перечень целевых индикаторов результатов реализации кластерной политики, перечень целей и результатов аудита эффективности реализации кластерной политики региона, макеты рабочих таблиц, были рассмотрены на коллегии Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар. Принято решение использовать методику при проведении аудита эффективности использования средств бюджета на реализацию проекта по созданию медицинского кластера (в рамках кластерной политики Краснодарского края).

Также в целях апробации на основании открытых данных о результатах реализации кластерной политики Ярославской области (в условиях ограничений доступа к информации) смоделировано (имитировано) проведение аудита эффективности кластерной политики Ярославской области. Определены

цели аудита эффективности, вопросы проверки, основные методы, информационная база, сформулированы примерные выводы и рекомендации.

Личный вклад автора является определяющим и заключается в непосредственном участии на всех этапах исследования, от постановки задач и написания методических рекомендаций до обсуждения результатов в научных публикациях, докладах, а также внедрения в практическую работу.

Логика и структура диссертации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук по направлению «Государственное и муниципальное управление» изложена на 213 страницах печатного текста, включает в себя 16 таблиц, 12 рисунков, 4 приложения. Список источников включает 273 наименования, их них 61 НПА и 25 российских и зарубежных информационных порталов. Логика и структура работы определены целью и задачами исследования.

Диссертационное исследование выполнено в соответствии с паспортом области науки «Государственное и муниципальное управление» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», утвержденным ученым советом НИУ ВШЭ, 24.06.2022, протокол № 7 в части раздела 3. «Планирование, принятие решений и управление по результатам» – пункт 3.5. «Показатели эффективности и результативности в системе программного и проектного управления, их использование в системах оценки, бюджетирования и стимулирования в публичном управлении»; раздела 7. «Разработка и реализация отраслевых политик, управление организациями публичного сектора» – пункт 7.1. Теории и практика разработки, реализации и оценки исполнения программ и политик в сфере государственного и муниципального управления; раздела 8. «Пространственное развитие, региональное и муниципальное управление» – пункт 8.1. Управление социально-экономическим и пространственным развитием городов, агломераций и регионов.

ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ⁶²:

1. Систематизированы труды российских и зарубежных ученых, посвященные теме исследования, уточнен понятийный аппарат («государственное управление региональными кластерами»; «кластерная политика региона», «оценка результативности кластерной политики региона») для более точного отражения в работе идей автора и возможного использования в соответствующих региональных нормативных правовых актах, определены основные этапы реализации кластерной политики региона.

В рамках исследования рассмотрены теоретические и эмпирические концепции образования кластеров, исторические предпосылки их развития в России, основные классификационные признаки и роль в экономике. Отмечено, что формирование и функционирование кластеров является процессом, способствующим экономическому росту и повышению конкурентоспособности экономик регионов и страны в целом. Интерес к кластерам со стороны ученых и практиков обусловлен развитием сетевых связей, ростом инноваций, производительности труда, объемов производства и другими факторами. Преимущества кластеров заключаются в возможности формировать бизнес-среду, делиться инновациями, перегруппировывать производственные и трудовые и инвестиционные ресурсы на новые проекты, оперативно обеспечивать потребности производственных процессов в случае нехватки ресурсов. Подобные взаимодействия наиболее востребованы в условиях экономических санкций.

Сравнительный анализ теорий управления и влияния государства на процессы развития кластеров, систематизация научных понятий «государственное управление» позволили сформулировать авторское определение понятия «государственное управление региональными кластерами». Государственное управление региональными кластерами означает

⁶² Диссертация содержит фрагменты исследований автора, опубликованные в научных статьях.

целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие органов власти и управления на деятельность участников кластеров в целях реализации кластерной политики региона, справедливого распределения и эффективного использования государственных ресурсов, а также обеспечения роста инновационной экономики и валового регионального продукта.

Отличительные особенности авторского определения термина «государственное управление»: во-первых, выделен региональный аспект управления; во-вторых, регулирующее воздействие осуществляется в целях реализации кластерной политики региона; в третьих, регулирующее воздействие осуществляется в целях справедливого распределения и эффективного использования государственных ресурсов (субсидий, грантов, иных мер поддержки).

Кластерная политика региона, как документ стратегического планирования, является объектом управления. В целях обеспечения управления автором уточнены основные функции и методы управления кластерами. Уточнение содержания функций и методов управления кластерами произведено с учетом функциональных обязанностей сотрудников региональных министерств и центров кластерного развития.

Регионам отводится особая роль в реализации мер государственной поддержки развития кластеров, включая развитие кластерной инфраструктуры, в которую входят специализированные организации кластеров и центры кластерного развития. Основываясь на базовых функциях и методах управления, проведен сравнительный анализ характерных особенностей внешнего и внутреннего кластерного менеджмента (таблица 2).

Таблица 2 – Сравнение целей, методов и объектов воздействия внешнего и внутреннего кластерного менеджмента.

Внешний кластерный менеджмент	Внутренний кластерный менеджмент
Функции управления выполняют специалисты центра кластерного развития, в состав которого входят представители государственных органов власти региона	Функции управления выполняет кластерные менеджеры в составе специализированной организации кластера
Направлен на развитие роста экономики региона, роста и обеспечение публичных	Направлен на обеспечение взаимодействия участников кластерного образования с

Внешний кластерный менеджмент	Внутренний кластерный менеджмент
социальных потребностей	целью разработки и реализации стратегии развития кластера
Обеспечивает перераспределение средств бюджета региона в рамках реализации программных мероприятий по поддержке кластеров	Обеспечивает приток частных инвестиций и рост продаж товаров (работ, услуг)
Правовые взаимоотношения регулируется нормами публичного права (административного, налогового, бюджетного, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации)	Правовые взаимоотношения регулируется в первую очередь нормами гражданского, коммерческого, трудового права
Применяются способы правового воздействия на участников межкластерных отношений (императивные методы правового регулирования)	Применяются способы регулирования отношений между участниками кластера, являющимися равноправными сторонами (диспозитивные методы правового регулирования)
Деятельность представителей органов исполнительной власти региона подвержена контролю стороны общественно-политических институтов (общественных палат, общественных организаций, контролирующих органов)	Деятельность кластерных менеджеров не подвержена контролю со стороны общественно-политических институтов (остается только социальная ответственность)
Объектами управляющего воздействия выступают участники реализации кластерной политики региона	Объектами управляющего воздействия являются участники реализации стратегии развития кластера, которая согласована с КП региона

Источник: Составлено автором.

На уровне региона внешний кластерный менеджмент осуществляется специалистами центра кластерного развития и направлен на обеспечение межкластерного взаимодействия и обеспечение реализации мер государственной поддержки. Функции мониторинга реализации кластерной политики могут быть возложены на специалистов регионального центра кластерного развития. В его структуру входят: отдел стратегического планирования; консультационный отдел; отдел внешнеэкономических связей; отдел прототипирования и другие. Объектами управляющего воздействия выступают участники реализации кластерной политики.

Внутренний кластерный менеджмент направлен на организацию и обеспечение эффективного управления производственными процессами и производством. В процессе внутреннего кластерного менеджмента может осуществляться мониторинг реализации стратегии развития кластера,

совместных проектов, выявляться проблемы в части привлечения инвестиций и разрабатываться пути их решения, а также другие вопросы. Объектами управляющего воздействия являются участники реализации стратегии развития кластера.

Для достижения эффективных результатов регионального развития необходимо взаимодействие внешнего и внутреннего кластерного менеджмента.

В научной литературе достаточно много определений понятия «кластерная политика». Единое определение понятия «кластерная политика» не закреплено, но нет споров и по существующим трактовкам. Различия состоят в расставленных акцентах, личном понимании авторов или особенностях перевода.

Авторское определение понятия «кластерная политика региона» сформулировано на основе научных трактовок понятия «кластерная политика» и означает комплекс мер государственной поддержки развития кластеров и объектов кластерной инфраструктуры, направленный на повышение конкурентоспособности экономики региона, рост валового регионального продукта, подлежащий мониторингу и контролю.

Общее ядро всех научных трактовок заключается в наличии мер государственной поддержки. Отличительные особенности авторского определения понятия от других состоят в выделении регионального аспекта и основных целей, а также в уточнении, что меры государственной поддержки кластеров имеют механизм реализации, подлежащий мониторингу и контролю. Такой подход позволяет определять направления кластерной политики, для которых будут установлены сроки реализации, целевые индикаторы, ответственные исполнители, источники финансирования.

Основной функцией государственного управления и одним из этапов управленческой деятельности, призванным выявлять узкие места в процессе реализации кластерной политики, является государственный контроль. Особым видом внешнего (по отношению к исполнительной власти) контроля,

позволяющим сформировать мнение, основанное на результатах анализа, проверки финансовой, статистической информации, экспертных оценок, является аудит эффективности. Аудит эффективности проводится: на федеральном уровне – Счетной палатой РФ, на региональном контрольно-счетными палатами субъектов РФ, на муниципальном – местными контрольно-счетными органами.

В рамках исследования на основании сравнительного анализа понятий «аудит эффективности», терминов «результативность» и «эффективность», практических аспектах контрольной деятельности обоснована взаимосвязь между аудитом эффективности и оценкой результативности кластерной политики региона. Аудит эффективности осуществляется, в том числе, в целях определения результативности использования ресурсов [63]. Сформулировано авторское определение понятия «оценка результативности кластерной политики региона», которое означает комплекс контрольных мероприятий, проводимых в рамках аудита эффективности, по исследованию результатов достижения заявленных целей и задач кластерной политики региона для обеспечения экономичности использования государственных ресурсов и принятия управленческих решений по актуализации кластерной политики региона.

Общее ядро вышеприведенных терминов – взаимосвязь результативности (effectiveness) и эффективности (efficiency). Отличительная особенность авторской формулировки понятия заключается: во-первых, в оценке результативности кластерной политики (проводится в рамках аудита эффективности); во-вторых, в определении предметной области аудита эффективности («кластерная политика региона»); в третьих, результаты оценки позволяют принимать управленческие решения по актуализации кластерной политики региона и реализовывать функцию государственного управления.

Экономика России, являясь частью мирового экономического

⁶³ Закон города Москвы от 30 июня 2010 года № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы».

пространства, меняет курс в выборе экономических партнеров. При этом продолжает оставаться открытой для зарубежных партнеров и выстраивания экономических отношений. В условиях нового многополярного мира целесообразно использовать «лучшие практики» и на их основе разрабатывать методики дорожного картирования и оценки результативности реализации кластерной политики региона.

При разработке рекомендаций по созданию единой IT-платформы кластеров и разработке механизма реализации и оценки результативности кластерной политики региона учтен опыт работы следующих зарубежных организаций: Европейской кластерной обсерватории; Европейской платформы сотрудничества кластеров (European cluster collaboration platform); Европейской сети обсерваторий пространственного планирования; опыта картирования кластеров США и Европы; публикации «Умное руководство по мониторингу и оценке кластерной политики».

Внедрение в России зарубежного опыта возможно с учетом национальных интересов, исторических и политических особенностей. Это позволит снизить риски и ошибки, выработать новые подходы к формированию международных межкластерных образований и картированию кластеров.

2. Проанализированы результаты функционирования кластеров и предоставления мер государственной поддержки, выявлены проблемы реализации кластерной политики и определены научные подходы к их решению.

Система государственного участия в развитии кластеров основывается на федеративном устройстве. Основные направления кластерной политики разрабатываются на федеральном уровне и реализуются в регионах в рамках федеральных и региональных программ и проектов. Основные этапы реализации кластерной политики визуализированы на рисунке 3.

При разработке и реализации кластерной политики региональные власти руководствовались Методическими рекомендациями по реализации кластерной

политики в субъектах РФ [64] и методическими материалами по разработке детализированного плана мероприятий («дорожной карты») развития кластера – участника приоритетного проекта Минэкономразвития РФ «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня»⁶⁵.

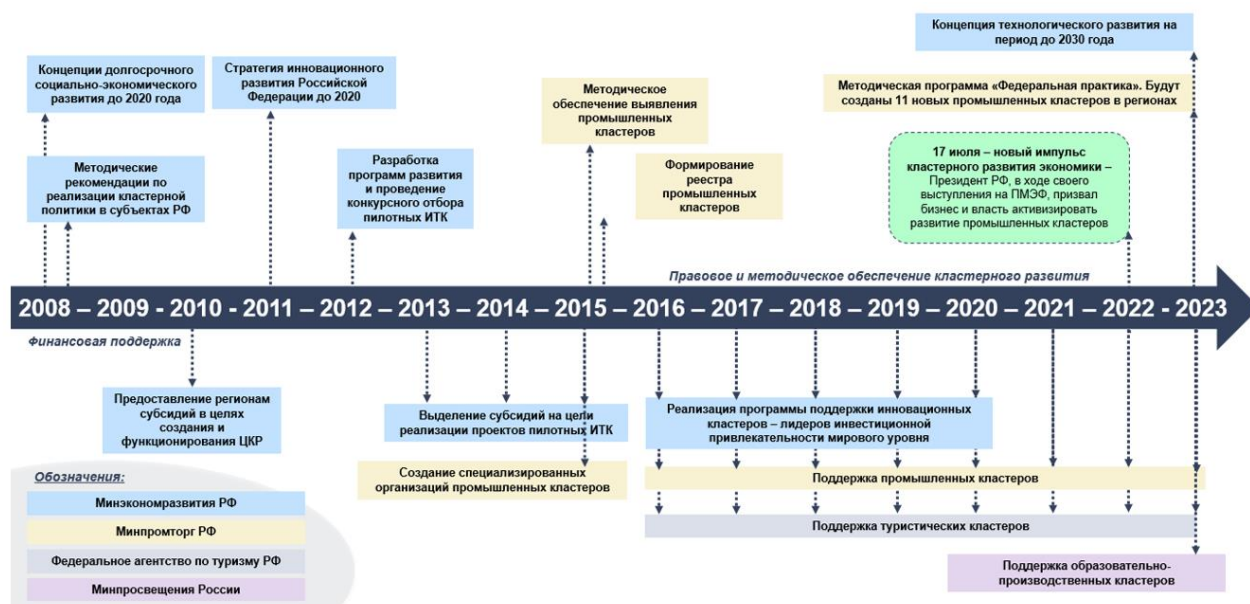


Рисунок 3 – Основные этапы реализации кластерной политики.
Источник: Составлено автором.

Субъекты РФ получали из федерального бюджета субсидии на реализацию мер государственной поддержки региональных кластеров в рамках различных региональных программ [66] и проектов [67]. Субсидии, гранты

⁶⁴ Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (утв. Минэкономразвития РФ 26.12.2008 № 20615-ак/д19).

⁶⁵ Пилотные инновационные территориальные кластеры в Российской Федерации: направления реализации программ развития / под ред. Л.М. Гохберга, А.Е. Шадрин. М.: НИУ ВШЭ, 2015. Методические материалы подготовлены в соответствии с приказом Минэкономразвития РФ от 27.06.2016 № 400 «О приоритетном проекте Минэкономразвития РФ «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня» (пункт 12 Приложения 3 приказа)

⁶⁶ Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

⁶⁷ Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 №1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» («Положением об организации проектной деятельности в Правительстве РФ»). «региональный проект» – проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта РФ, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта РФ; «федеральный проект» – проект, обеспечивающий достижение целей, целевых и дополнительных показателей, выполнение задач национального проекта и (или) достижение иных целей и

предоставлялись в рамках Национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», государственных программ «Экономическое развитие и инновационная экономика» [68], «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» [69].

В исследовании проанализированы сведения о месте кластерной политики регионов в документах стратегического планирования 82 регионов и сведения о создании центров кластерного развития в разрезе субъектов РФ по состоянию на 01.07.2023. Аналитическая база сформирована на основании данных сайтов администраций субъектов РФ, правового портала КонсультантПлюс и КонсультантПлюс регион; государственных информационных систем, Российской кластерной обсерватории. Сделаны следующие выводы.

Направления кластерной политики определены во всех стратегиях социально-экономического развития регионов (исключение – стратегии социально-экономического развития Республики Адыгея, Республики Ингушетия, Республики Калмыкия и Смоленской области). Нормативными правовыми актами утверждена Концепция кластерной политики Ярославской [70] и Новосибирской [71] областей. На законодательном уровне

показателей, выполнение иных задач по поручению и (или) указанию Президента РФ, поручению Председателя Правительства РФ, Правительства РФ, решению Совета, президиума Совета, поручению куратора соответствующего национального проекта;

«национальный проект» – проект, обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года. Также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач по поручению и (или) указанию Президента РФ, поручению Председателя Правительства РФ, Правительства РФ, решению Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, президиума Совета и подлежащий разработке в соответствии с Указом;

⁶⁸ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика».

⁶⁹ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 (с изменениями на 2 июня 2022 года) «Об утверждении государственной программы РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

⁷⁰ Постановление Правительства Ярославской области от 30 июня 2009 г. № 650-п «Об утверждении Концепции кластерной политики Правительства области».

⁷¹ Постановление Правительства Новосибирской области от 16 апреля 2012 г. № 187-п «Об утверждении Концепции кластерной политики Новосибирской области».

направления кластерной политики закреплены в Москве (Закон города Москвы «Об инновационном кластере» [72]), Кемеровской, Кировской, Курской областях, Республике Башкортостан. Отдельным разделом кластерная политика отражена в промышленных политиках большинства субъектов РФ. Разделы или направления кластерной политики предусмотрены в инновационных политиках Воронежской, Калининградской, Московской, Новосибирской областей, Республике Коми и Республике Саха (Якутия).

Механизм реализации кластерной политики региона, дорожная карта или иной документ, определяющий порядок, сроки реализации кластерной политики региона, закрепляющий ответственных исполнителей, правовыми актами регионов не утвержден. На основании результатов анализа правовых документов, определяющих направление кластерной политики регионов, отмечается их индивидуальность и непроработанность механизма реализации кластерной политики региона.

Минэкономразвития РФ является уполномоченным органом по взаимодействию с региональными органами власти в части координации действий по развитию территориальных и инновационных кластеров. В качестве разработчика и исполнителя государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» министерство выделяло субсидии на развитие пилотных инновационных кластеров. С 2010 г. регионы получали субсидии для создания и функционирования центров кластерного развития [73], с целью участия государственных органов власти в управлении кластерами [74]. Кроме того, центры кластерного развития содействовали кластерам: в получении консультационных, организационных и

⁷² Закон г. Москвы от 20 февраля 2019 г. №5 «Об инновационном кластере города Москвы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.mos.ru/upload/documents/docs/Zakon5\(22\).pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/docs/Zakon5(22).pdf) (дата обращения 24.12.2021).

⁷³ Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2009 г. № 178 «О распределении и предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства».

⁷⁴ Скворцов Е.Н., Гуськова Н.Д. Анализ организационных структур систем управления инновационными промышленными кластерами в России // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. – 2016. – №1. – С. 86-99.

маркетинговых услуг; в проведении обучающих семинаров, выставочных мероприятий; в связях со средствами массовой информации; в разработке стратегий, программ, проектов; в запуске пилотных проектов [75]. По состоянию на 01.07.2023 центры кластерного развития созданы в 52 регионах.

В ведении Минпромторга России находится разработка и реализация мероприятий по поддержке промышленных кластеров. Финансирование мероприятий, включённых в реестр Минпромторга России, осуществляется в рамках Государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Государственную поддержку получают кластеры, включенные в реестр промышленных кластеров и соответствующие установленным требованиям [76].

Минобрнауки РФ участвует в реализации мер по развитию кластеров в процессе реализации государственных программ «Экономическое развитие и инновационная экономика» и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». В 2020 г. Минобрнауки РФ одобрило создание технологического кластера на базе Дальневосточного отделения РАН. Научные организации и высшие учебные заведения не только входят в состав участников кластеров, но и образуют отдельные кластеры.

Федеральное агентство по туризму РФ осуществляет разработку и реализацию мер поддержки развития туристических кластеров в рамках Стратегии развития туризма в РФ до 2035 г. [77], других правовых документов. Мероприятия по развитию туристических кластеров финансировались за счет

⁷⁵ Приказ Минэкономразвития РФ от 25.03.2015 №167 «Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов РФ, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства».

⁷⁶ Постановление Правительства РФ от 31.07.2015 № 779 «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров».

⁷⁷ Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 года».

Ранее – Распоряжение Правительства РФ от 31.05.2014 № 941-р (ред. от 21.03.2019) «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года».

средств федерального и региональных бюджетов, а также внебюджетных источников.

В рамках исследования сгруппированы данные об объемах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и / или напрямую кластерным образованиям за период 2013-2021 гг. Анализ полученных данных позволяет сделать выводы, что регионы получали субсидии из федерального бюджета при условии соблюдения установленных критериев отбора кластеров, соответствующих определенным классификационным требованиям. Бюджетные средства на создание и развитие кластеров рассредоточены по различным государственным программам. Их расходование в ряде случаев не увязано с реализацией кластерной политики. Для мероприятий по поддержке кластеров в основном не установлены сроки реализации и критерии оценки эффективности.

Отчетность о результатах развития и деятельности кластеров формируется на уровне отраслевых министерств. Анализ информации, размещенной на официальных сайтах федеральных ОИВ, позволяет сделать вывод, что комплексный отчет о результатах использования отраслевыми ведомствами государственных средств, выделенных на развитие кластеров, в официальных источниках в основном не представлен. Также не представлены результаты комплексной оценки результативности кластерной политики, необходимые для обеспечения обратной связи между разработчиками и исполнителями кластерной политики.

Полученные выводы подкрепляет анализ результатов реализации кластерной политики Ярославской области. Выбор региона объясняется тем, что Концепция кластерной политики в Ярославской области [78] принята одной из первых (2009 г.).

В рамках исследования проведено сравнение плановых значений и результатов реализации кластерной политики Ярославской области за период

⁷⁸ Постановление Правительства Ярославской области от 30.06.2009 № 650-п «Об утверждении Концепции кластерной политики Правительства области».

2009-2022 гг. За прошедшие 13 лет в области создана кластерная инфраструктура (специализированная организация кластера, центр кластерного развития) и институты развития (Гарантийное агентство; Бизнес-инкубатор; Агентство инвестиций и кластерного развития; рабочая группа по взаимодействию с инвесторами; Консультативный и Координационный советы по ГЧП; Комиссия по поддержке инвестиционной деятельности и др.). В результате реализации Концепции кластерной политики в области созданы Кластер сыроделия и молокопереработки и Фармацевтический кластер. В стадии создания находится Туристический кластер. Финансирование мер поддержки развития кластеров осуществлялось в рамках целевой программы «Стимулирование инвестиционной деятельности в Ярославской области», в настоящее время – государственных программ «Экономическое развитие и инновационная экономика в Ярославской области» и «Развитие промышленности в Ярославской области и повышение ее конкурентоспособности».

Вместе с тем, говорить об успешной реализации кластерной политики преждевременно. Реализованы только два из 11 проектов по созданию кластеров. Не установлены целевые индикаторы достижения ряда заявленных целей. А именно: развить взаимовыгодное сотрудничество между властью, бизнесом, учебными заведениями, научными организациями, общественностью; обеспечить подготовку целевых специалистов в высших учебных заведениях, учреждениях среднего профессионального образования; расширить доступ хозяйствующих субъектов – участников кластеров к инвестициям, инновациям и новым технологиям; повысить уровень конкурентоспособности товаров и услуг региона на российском и международном рынке.

При отсутствии целевых индикаторов оценка достижения целей затруднена, если вообще возможна. По установленным целевым индикаторам реализации кластерной политики области данные об их достижении в официальных источниках не приводятся.

В целях определения эффекта влияния кластеров на региональную экономику проанализирована деятельность пяти российских компаний-членов Фармацевтического кластера Ярославской области за период 2018-2022 гг. (данные о деятельности японской корпорации «Takeda», швейцарской компании «Nuscomed», израильской компании «Teva» в официальных источниках не приведены).

По результатам анализа данных в «СПАРК-Интерфакс» отмечается, что в анализируемом периоде предприятия – участники Фармацевтического кластера провели модернизацию оборудования. Несмотря на снижение суммарных объемов чистой прибыли группы компаний, суммарный объем активов участников Фармацевтического кластера Ярославской области за период 2018-2022 гг. увеличился в 2,9 раза (с 8563,1 млн руб. в 2018 г. до 24631,5 млн руб. в 2022 г., без учета индекса дефлятора). Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях, в Ярославской области увеличилось в 2,6 раза (с 8482,7 млн руб. в 2018 г. до 22 189,0 млн руб. в 2022 г., без учета индекса дефлятора).

По приведенным данным сделан вывод, что создание Фармацевтического кластера положительно повлияло на увеличение объемов лекарственных препаратов. ВРП Ярославской области увеличился на 18 %, с 583,6 млрд руб. в 2018 г. до 690,3 млрд руб. в 2022 г. (без учета индекса дефлятора), что выше среднегодового темпа роста ВВП России (2 %). Уровень безработицы к экономически активному населению снизился с 5,5 % в 2018 году до 4,5 % в 2022 г. При этом прямая зависимость между развитием кластера и ростом ВРП не прослеживается, так как доля объемов фармацевтического производства в обороте организаций по видам экономической деятельности в анализируемом периоде составляла от 0,7 % в 2018 г. до 1,3 % в 2022 г.

Анализ результатов реализации кластерной политики Ярославской области позволил обозначить недостатки в работе систем внутреннего и внешнего кластерного менеджмента, а также отсутствие действенного механизма реализации кластерной политики области. Решение проблем

видится в усилении внутрикластерных взаимосвязей, активизации работы внутреннего и внешнего кластерного менеджмента, в интеграции сайта Фармацевтического кластера в единую IT-платформу российских кластеров.

Исследование практических аспектов реализации кластерной политики регионов в целом, позволяет сделать вывод, что в информационном пространстве нет сведений о разработке механизмов реализации кластерной политики регионов и формировании отчетности о выполнении соответствующей дорожной карты, которую можно использовать для оценки результативности кластерной политики региона. Отсутствие официальной информации о результатах оценки результативности кластерной политики затрудняют принятие управленческих решений по ее корректировке.

3. Обоснована необходимость и разработаны рекомендации по созданию Федеральной IT-платформы кластеров России с использованием государственной информационной системы и технических возможностей Единой цифровой платформы «ГосТех» в целях обеспечения анализа межкластерных взаимосвязей; взаимосвязей кластеров с региональными ОИВ и институтами развития; получения финансовой и нефинансовой поддержки; формирования сводной информации о реализации кластерной политики регионов.

На основании анализа данных о кластерах, размещенных на портале «Государственная Информационная Система Промышленности» (<https://gisp.gov.ru/gisplk>) и портала «Карта кластеров России» (<https://map.cluster.hse.ru/>) отмечается, что по состоянию на начало октября 2023 года на портале ГИСИП размещены сведения о 87 кластерах, из них восемь межрегиональных, на карте кластеров России размещены сведения о 119 кластерах, из них четыре межрегиональных. Информация о кластерах подавалась в заявительном порядке. Кластеры в большинстве случаев формировали заявки на получение средств государственной поддержки и являлись получателями в случае одобрения заявок. Кроме того, информация о кластерах размещена на сайтах Ассоциации кластеров и технопарков России

(<https://akitrf.ru/>), сайтах кластеров и центров кластерного развития. Сделаны выводы, что единая база данных о российских кластерах в настоящее время не сформирована, отчеты Росстата не содержат сведения о роли кластеров в развитии экономик регионов и страны в целом.

В целях комплексного решения задачи исследования предлагается создание Федеральной IT-платформы кластеров России, включающей интерактивную карту кластеров России. Рекомендации основаны на результатах анализа структуры и содержания порталов (сайтов) организаций, обеспечивающих цифровые сервисы (таблица 3).

Таблица 3 – Анализ структуры порталов (сайтов) некоммерческих организаций, обеспечивающих цифровые сервисы, в том числе для кластеров и/или участников кластерных образований.

Интернет ресурсы	Структура портала (сайта)							
	О нас (команда)	Документы (правовые, методические, информационные)	Информация	Карта	Модули	Помощь (обратная связь)	Техподдержка	Контакты
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Портал «Государственная Информационная Система Промышленности» (https://gisp.gov.ru/gisplk)	да	да	да		да	да	да	да
Карта кластеров России (https://map.cluster.hse.ru/)	да	да	да	да	да			да
Портал «Информационно-аналитическая система, обеспечивающая доступ к сведениям, необходимым для территориального планирования» (https://fgistp.economy.gov.ru/)	да	да	да	да	да	да	да	да
Сайт Ассоциации кластеров и технопарков России (https://akitrf.ru/)	да		да		да			да
Сайты центров кластерного развития	да		да					да
Сайт Корпорация МСП (https://corpmsp.ru/old/)	да	да	да		да	да		да
Единая цифровая платформа «ГосТех» (https://platform.gov.ru/) ⁷⁹		да	да		да	да		да

Источник: Составлено автором.

⁷⁹ Единая цифровая платформа «ГосТех» – облачное платформенное решение для федеральных и региональных органов власти, с помощью которого можно быстро и эффективно создавать государственные информационные системы и цифровые сервисы».

Финансирование подобного мероприятия может осуществляться в рамках реализации Национального проекта «Цифровая экономика».

Рекомендации по созданию Федеральной IT-платформы кластеров России.

Создание подобной открытой платформы послужит коммуникационным инструментом для зарегистрированных пользователей и информационным ресурсом, в том числе для проведения комплексной оценки результативности кластерной политики региона.

Отличительная особенность Федеральной IT-платформы кластеров России от других IT-платформ заключается в авторской разработке схемы функционирования Федеральной IT-платформы кластеров России; в разработке меню (основных разделов) портала и его наполнению; в определении набора данных для послойного наполнения интерактивной карты кластеров России.

В рамках исследования проведен анализ интерфейсов и меню следующих порталов: ГИСИП; «Карта кластеров России»; «Федеральная государственная информационная система территориального планирования» (<https://fgistp.economy.gov.ru/>); Ассоциации кластеров и технопарков России (<https://akitrf.ru/>); центров кластерного развития; Корпорации МСП (<https://corpmsp.ru/old/>); Единой цифровой платформы «ГосТех» (<https://platform.gov.ru/>); платформы «Федеральная государственная информационная система территориального планирования» («ФГИС ТП»); IT-платформы кластеров Москвы. На основании результатов анализа разработана схема функционирования Федеральной IT-платформы кластеров России (рисунок 4) и ряд рекомендаций для разработчиков программного продукта. В роли пользователей и поставщиков информации выступают участники кластеров, центры кластерного развития, иные участники кластерной инфраструктуры, ОИВ, институты развития. В роли системного интегратора и консультанта выступает Российская кластерная обсерватория ИСИЭЗ НИУ ВШЭ. Обслуживает облачную Федеральную IT-платформу кластеров России разработчик программного продукта.

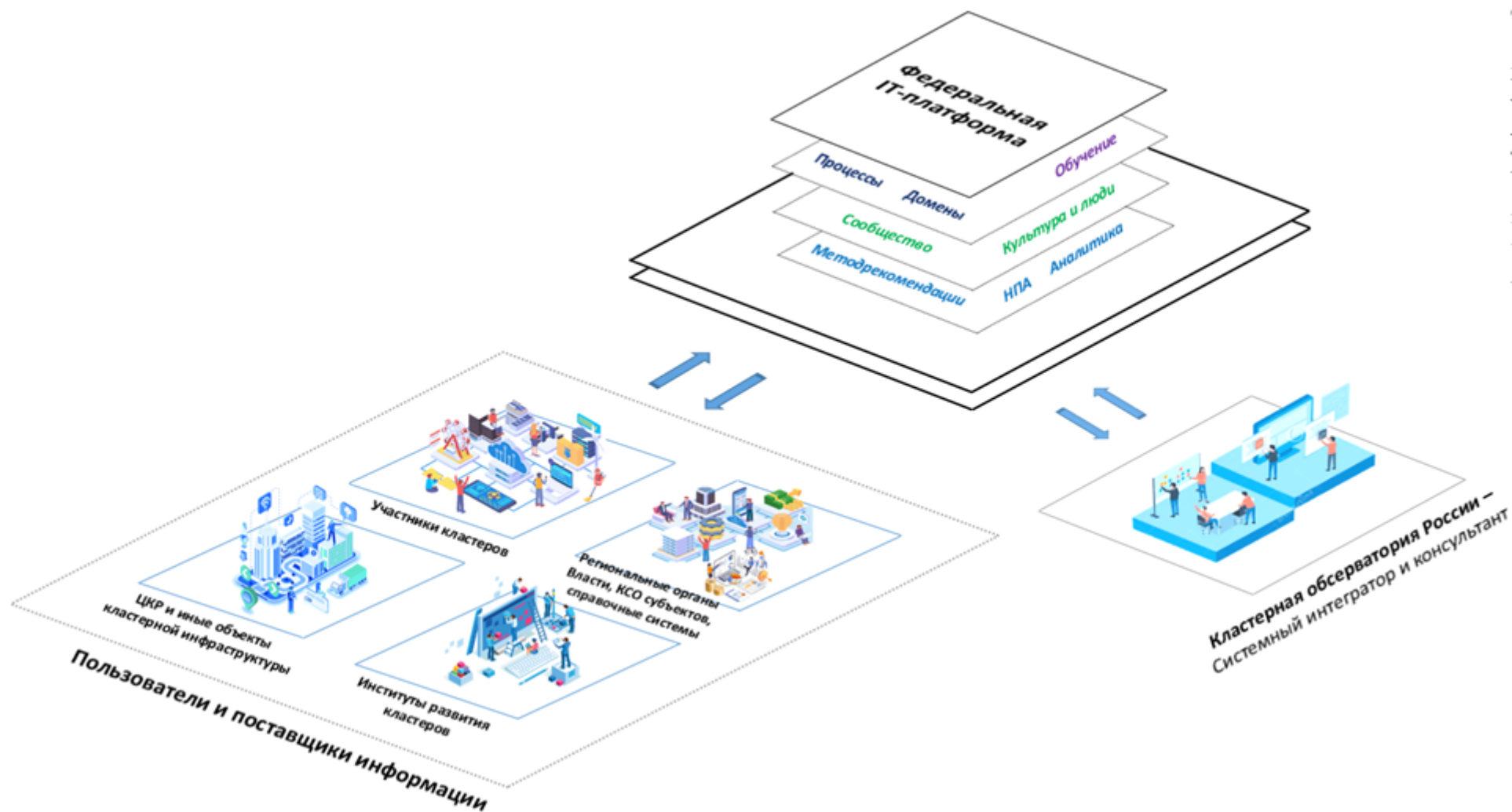


Рисунок 4 – Схема функционирования Федеральной IT-платформы кластеров России.

Источник: Составлено автором.

В качестве технического задания для программистов автором определены следующие основные разделы (меню) Федеральной IT-платформы кластеров России:

- в разделе «Команда» размещается информация о сотрудниках, обеспечивающих функционирование платформы и оказывающих консультационные услуги;

- в разделе «Документы» размещаются нормативные правовые акты, методические рекомендации, в части развития кластеров, разработанные федеральными и региональными органами власти. Добавлены вкладки, в которых размещены ссылки на федеральные (региональные) государственные программы (проекты), в рамках которых реализуются мероприятия кластерной политики;

- в разделе «Информация (модули)» размещается информация, подлежащая группировке по следующим признакам: кластеры в границах региона, учтенные в базе данных региональных органов власти; кластеры в разрезе групп специализаций; кластеры, взаимодействующие с центром кластерного развития; кластеры, учтенные в базе данных Минпромторга РФ Минэкономразвития РФ; кластеры, учтенные в базе данных Федерального агентства по туризму РФ и других министерств; сайты кластеров;

- раздел «Интерактивная карта кластеров России» (содержание описано отдельно);

- разделы «Помощь» (обратная связь) и «Техподдержка» обслуживаются чат-ботом, обеспечивается онлайн поддержка, видеосвязь;

- в разделе «Контакты» размещается информация о всех членах Команды.

Для разработчиков интерактивной карты кластеров России автором определены основные положения концепции технического задания:

- разработка интерактивной карты кластеров России осуществляется на базе геоинформационной системы и карты кластеров России (<https://map.cluster.hse.ru/>);

- интерактивная карта кластеров России интегрирована в Федеральную IT-платформу кластеров;

- наполнение интерактивной карты кластеров России выполняется послойно и включает: границы субъектов РФ; участников каждого из кластеров; центры кластерного развития; институты развития каждого из регионов; высшие учебные (научные) организации в границах регионов; транспортную и инженерную инфраструктуры; крупные логистические центры.

Интерактивная карта кластеров России призвана создавать, и визуализировать различные типы данных (о местоположении кластера, плановые/отчетные данные), формировать и группировать информационные базы данных для анализа, прогнозирования, решения задач кластерного развития.

В целях апробации инструментов интерактивной карты кластеров России сымитирована схема взаимосвязи кластеров смежных отраслей. Предполагается, что интерактивная карта кластеров России содержит набор сервисов, помогающих предприятиям-участникам кластеров решать поставленные задачи, выстраивать межкластерные взаимосвязи для совместной реализации проектов, привлекать инвесторов.

Зарегистрированные пользователи Федеральной IT-платформы кластеров, используя инструменты и технические возможности смогут:

- формировать базу данных о кластерах;
- выстраивать межрегиональные, международные межкластерные цепочки и образовывать новые кластеры;
- выстраивать взаимосвязи кластеров смежных отраслей, что, в свою очередь, позволит заинтересованным сторонам расширять рынки сбыта продукции, находить экономических партнеров, привлекать трудовые ресурсы, инвесторов, выстраивать логистику;
- участвовать в создании перспективных коммерческих технологий и новых продуктов (услуг);
- привлекать инвестиции для проведения исследований и разработок с

участием бизнеса, науки, государства, гражданского общества;

- размещать сведения о мерах государственной финансовой поддержки российских кластеров, включая возможности заключения соглашений с региональными органами власти о получении субсидий, грантов;

- размещать отчетность о плановых и фактических объемах средств бюджетов всех уровней, выделяемых на поддержку кластеров:

- обеспечивать ОИВ сведениями, необходимыми для разработки, реализации и корректировки кластерной политики региона.

Информация, размещенная на Федеральной IT-платформе кластеров России, предназначена: для органов власти – в целях мониторинга, контроля и аудита реализации кластерной политики; для контрольно-счетных палат регионов – в рамках проведения оценки результативности реализации кластерной политики конкретного региона; для ученых и специалистов – в целях проведения комплексного анализа кластеризации экономики региона и страны в целом; для бизнеса, чтобы увидеть потенциальных партнеров, узнать об их продуктах, оборудовании, упростить бизнес-процессы и получить государственную поддержку.

Дальнейшее развитие исследования видится в разработке регламента работ по размещению на Федеральной IT-платформе кластеров информации о результатах мониторинга реализации стратегии развития кластера.

4. С использованием метода дорожного картирования, технологии прогнозирования, имитационного моделирования автором разработаны типовая дорожная карта реализации кластерной политики региона, перечень целевых индикаторов результатов её реализации, подоснова применения документов, обладающие элементами научной новизны. В типовой дорожной карте реализации кластерной политики региона в отличие от действующих документов дорожного картирования политики определены мероприятия государственных программ региона по поддержке кластеров, финансовые ресурсы, сроки реализации и ответственные исполнители. Обосновано составление паспорта дорожной

карты, содержащего описание сфер развития кластерной экономики и ожидаемых результатов. Отчетность об исполнении дорожной карты послужит информационной базой при проведении комплексной оценки результативности кластерной политики региона.

В рамках исследования обозначена необходимость синтеза научных знаний в области регулирования участия региональных органов власти в управлении процессом кластеризации экономики региона.

Анализ применения методических рекомендаций по реализации кластерной политики в субъектах РФ, а также методических материалов по разработке детализированного плана мероприятий («дорожной карты») развития кластера – участника приоритетного проекта Минэкономразвития РФ «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня» позволил сделать следующие выводы. Указанные методические документы носят рекомендательный характер и не ограничивают региональные органы власти в праве разработки дорожной карты реализации кластерной политики региона.

В информационно-правовой базе КонсультантПлюс и КонсультантПлюс регион в ходе исследования проведена сплошная выборка трех десятков дорожных карт. Отмечено, что среди них отсутствуют дорожные карты реализации кластерной политики регионов. В табличной форме проведено сравнение структур семи действующих дорожных карт, составленных федеральными и региональными органами власти, выделены их общие характеристики. Также проведен анализ действующих документов стратегического планирования Республики Татарстан, Краснодарского края, Ярославской области, в соответствии с которыми регионы получали субсидии из федерального бюджета на мероприятия по поддержке кластеров.

На основании полученных выводов с использованием метода дорожного картирования, технологии прогнозирования, имитационного моделирования автором разработана типовая дорожная карта реализации кластерной политики региона и обосновано ее практическое применение (таблица 4).

Таблица 4 – Типовая дорожная карта реализации кластерной политики региона на период 2024-2035 гг.

Наименование мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации	Финансирование	Ожидаемые результаты мероприятия
1. Формирование нормативной правовой базы для реализации КП в субъекте РФ и информирование общественности				
Разработка КП региона во взаимосвязи со стратегией социально-экономического развития региона, государственными (региональными) программами «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	Министерство (департамент) экономики субъекта РФ, во взаимодействии с отраслевыми органами власти	2024 г.	X	Разработка и принятие документов, освещение в СМИ, Интернет, на телевидении информации о направлениях кластерной политики региона и роли кластеров в развитии экономики региона
Создание новых кластеров в соответствии со стратегией социально-экономического развития региона, схемой территориального планирования региона, стратегией пространственного развития России (при наличии информации о точках роста экономики региона)	Министерство (департамент) экономики субъекта РФ; Минпром субъекта РФ; Министерство инвестиций и поддержки МСП субъекта РФ во взаимодействии с отраслевыми ведомствами	2024-2030 гг. по факту создания	X	Создание новых кластеров, освещение в СМИ, Интернет, на телевидении информации о создании кластеров и их роли в развитии экономики региона
Актуализация КП субъекта РФ на основании комплексной оценки результативности КП региона, проведенной Контрольно-счетной палатой субъекта РФ	Министерство (департамент) экономики субъекта РФ; Минпром субъекта РФ во взаимодействии с отраслевыми ведомствами	2024-2035 гг. по результатам контрольных мероприятий	X	Принятие правового документа о внесении изменений и дополнений в КП региона, в государственные (региональные) программы, содержащие мероприятия по развитию кластеров региона
Информирование представителей бизнес-сообществ, потенциальных участников кластеров, населения о результатах реализации и достижении целевых показателей КП региона	Центр кластерного развития во взаимодействии с Министерством (департаментом) экономики субъекта РФ; Минпром субъекта РФ; Министерством инвестиций и поддержки МСП субъекта РФ	Ежегодно, апрель 2024-2035 гг.	Средства бюджета	Размещение в СМИ, Интернет, на телевидении информации о достижении целевых показателей и результатах реализации КП региона
Корректировка схемы территориального планирования региона в части размещения кластеров и инженерной инфраструктуры	Департамент строительства и архитектуры субъекта РФ	2024-2035 гг. по мере необходимости	X	Принятие нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в схему территориального планирования региона

Наименование мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации	Финансирование	Ожидаемые результаты мероприятия
2. Создание институтов развития и кластерной инфраструктуры				
<p>Обеспечение функционирования действующих и создание новых институтов развития в регионе:</p> <ul style="list-style-type: none"> – торгово-промышленная палата; – бизнес-инкубаторы, технопарки, промышленные парки, – венчурные фонды, – центры трансфера технологий, – центры энергосбережения, - центры поддержки субподряда (субконтрактации); - агентство по развитию предпринимательства, – фонд поддержки предпринимательства, – лизинговый фонд; – агентства по поддержке экспорта товаров; – акционерные инвестиционные фонды, – Союзы, ассоциации отраслей промышленности, сельского хозяйства 	<p>Министерство экономики субъекта РФ, Минпром субъекта РФ;</p> <p>Министерство инвестиций и поддержки МСП субъекта РФ во взаимодействии с отраслевыми министерствами</p>	2024 г.	X	<p>Принятие нормативных правовых актов о внесении изменений, дополнений в государственные программы в части мероприятий о создании в регионе институтов развития. Освещение в СМИ, Интернет, на телевидении информации о создании и деятельности в регионе институтов развития</p>
<p>Корректировка Бюджетного прогноза региона на долгосрочный период в части уточнения объемов бюджетного финансирования мероприятий по созданию институтов развития и объектов кластерной инфраструктуры</p>	Минфин субъекта РФ	2024-2035 гг. по мере необходимости	Средства бюджета	<p>Принятие нормативного правового акта о внесении изменений, дополнений в Бюджетный прогноз региона на долгосрочный период</p>
<p>Создание на Федеральной IT-платформе кластеров вкладки о «Порядок получения мер государственной поддержки кластеров» в конкретном регионе</p>	Министерство экономики субъекта РФ	2025 гг.	Средства бюджета	<p>Участники кластеров региона получили доступ к онлайн оформлению на Федеральной IT-платформе кластеров соглашений с органами власти региона на получение субсидий, грантов</p>
<p>Проведение информационной кампании, направленной на освещение деятельности кластеров, центра кластерного развития с</p>	Департамент СМИ и печати субъекта РФ	ежеквартально	Средства бюджета	<p>Размещено в СМИ, Интернет, на телевидении не менее 20 публикаций в год о деятельности кластеров и</p>

Наименование мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации	Финансирование	Ожидаемые результаты мероприятия
целью расширения сети участников кластеров				центра кластерного развития
3. Информационное наполнение Федеральной IT-платформы кластеров				
Размещение на Федеральной IT-платформе кластеров следующей информации:				
– о действующих кластерах в разрезе отраслевых спецификаций и их участниках (крупная головная компания, НИИ и Высшие учебные заведения, субъекты МСП, другие участники)	Центр кластерного развития	ежегодно	X	Соглашение о создании кластера; Положение о работе центра кластерного развития; Типовые реестры сведений об участниках кластера
– производственная стратегия развития кластера (кластеров)	Центр кластерного развития	ежегодно	X	Декларация участников кластера и согласованная министром экономики региона в части финансовой поддержки
– маркетинговая стратегия кластера	Центр кластерного развития	ежегодно	X	Декларация участников кластера
– о потребности кластера в сырьевых, трудовых ресурсах, рынках сбыта, инвестиционных потребностях	Центр кластерного развития	ежегодно	X	Прогнозные расчеты и обоснования
– о реализации международных инвестиционных проектов (для размещения на зарубежных IT-платформах)	Центр кластерного развития	ежегодно	X	Паспорт международного инвестиционного проекта
– об условиях и порядке получения из бюджета грантов и субсидий на поддержку кластеров	Минпром субъекта РФ; Министерство инвестиций и поддержки МСП субъекта РФ	пять рабочих дней с даты получения информации	X	Информирование и обеспечение для участников кластера электронного сбора от заявок и документов на получение бюджетных субсидий, грантов
– о предоставлении участникам кластеров льгот и преференций	Минпром субъекта РФ; Министерство инвестиций и поддержки МСП субъекта РФ Минфин субъекта РФ	пять рабочих дней с даты получения информации	X	Информирование и обеспечение для участников кластера электронного сбора заявок и документов на получение льгот и преференций
– об учебных программах для подготовки научных и профессиональных кадров для предприятий-участников кластера	Университеты, институты, колледжи, ПТУ, расположенные на территории субъекта РФ	пять рабочих дней с даты получения информации	X	Учебные планы и рабочие программы дисциплин
– о научных проектах, реализацию которых могут осуществлять участники кластеров	Отделения РАН, НИИ, Университеты, расположенные	пять рабочих дней с даты	X	Паспорта научных проектов и разработок

Наименование мероприятия	Ответственный исполнитель	Срок реализации	Финансирование	Ожидаемые результаты мероприятия
	на территории субъекта РФ	получения информации		
Обеспечение эффективного взаимодействия участников кластера, включая расширение доступа к инновациям, технологиям, «ноу-хау», специализированным услугам и высококвалифицированным кадрам, а также формирование предпосылок для реализации совместных кооперационных проектов и выпуску конкурентоспособной продукции	Центр кластерного развития во взаимодействии с участниками кластеров, региональное отделение Агентства стратегических инициатив	ежегодно	X	Перечень основных мероприятий по развитию кластера. Установление эффективного информационного взаимодействия между участниками кластера
4. Развития кадрового потенциала субъекта РФ				
Формирование системы профессиональной подготовки кадров для промышленности, соответствующей современным международным стандартам	Минобр субъекта РФ, Университеты, институты, колледжи, ПТУ на территории субъекта РФ	ежегодно до 1 июля	Средства бюджета	Система функционирует в целом для субъектов МСП
Создание условий для формирования кадрового потенциала на базе учреждений высшего и среднетехнического образования	Минобр субъекта РФ	ежегодно до 1 июля	Средства бюджета	Система функционирует в целом для субъектов МСП
Развитие системы профессиональной подготовки (переподготовки) кадров для участников кластеров, соответствующей современным международным стандартам	Минобр субъекта РФ, Университеты, институты, колледжи, ПТУ, расположенные на территории субъекта РФ	ежегодно до 1 июля	Средства бюджета	Государственные задания доведены до учреждений среднего, профессионального, высшего образования
Создание условий для привлечения в регион профессиональных кадров	Департамент труда и занятости субъекта РФ	ежегодно до 1 июля	Средства бюджета	Реализация государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в регион соотечественников, проживающих за рубежом
5. Реализация мер государственной поддержки кластеров путем предоставления целевых субсидий (грантов) в рамках государственных программ				
Реализация проекта по созданию высокопроизводительных рабочих мест. Реализация проекта по увеличению объемов выпуска инновационной продукции	Минфин субъекта РФ Министерство экономики субъекта РФ	в сроки реализации проектов	Средства бюджета	Предоставление целевых субсидий
				Предоставление грантов

Источник: Составлено автором.

В отличие от действующих документов дорожного картирования в типовой дорожной карте предусмотрено: составление паспорта, содержащего описание сфер развития кластерной экономики региона; установление мероприятий, финансовых ресурсов, ответственных исполнителей, сроков реализации мероприятий кластерной политики региона.

В документе заложена реализация пяти направлений кластерной политики: формирование нормативной правовой базы для ее реализации и информирование общественности; создание и развитие кластерной инфраструктуры; информационное наполнение Федеральной IT-платформы кластеров; развитие кадрового потенциала субъекта РФ; реализация мер государственной поддержки – целевые субсидии (гранты) кластерным образованиям.

Научная новизна заключается в методическом обосновании и разработке типовой дорожной карты реализации кластерной политики региона и целевых индикаторов результатов её реализации. А также в использовании данных об исполнении целевых индикаторов реализации документа при проведении комплексной оценки результативности кластерной политики региона.

В целях обеспечения реализации кластерной политики для разработчиков дорожной карты (в качестве примера) смоделирован ориентировочный перечень целевых индикаторов результатов реализации кластерной политики региона. Источниками информации послужили целевые индикаторы, закрепленные в нормативных правовых актах (таблица 5).

Таблица 5 – Целевые показатели, закрепленные в нормативных правовых актах.

№ п/п	Реквизиты нормативного правового акта	Целевой показатель	Итоговое значение, %
1	2	3	4
1	Паспорт национального проекта (программы) «Производительность труда и поддержка занятости», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16.	Рост производительности труда на предприятиях	104,0

№ п/п	Реквизиты нормативного правового акта	Целевой показатель	Итоговое значение, %
2	Паспорт национального проекта (программы) "Международная кооперация и экспорт", утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16	Удельный вес инновационных товаров в общем объеме отгруженных товаров, %	50,0
3	Распоряжением Правительства РФ от 06.10.2021 N 2816-р утвержден Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 (Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. разработан Минэкономразвития РФ).	Инвестиции в % к предыдущему году (с индексом-дефлятором)	101,0
4		Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, в % к 2020 г. (не менее 70% к 2020 г.)	170,0
5		Темп роста объемов валовой добавленной стоимости, в % к предыдущему году	104,0

Источник: Составлено автором.

Методические разработки типовой дорожной карты реализации кластерной политики региона и ориентировочного перечня целевых индикаторов результатов реализации кластерной политики адресованы разработчикам документов стратегического планирования, специалистам центров кластерного развития и контрольно-счетных палат регионов (муниципалитетов).

В целях апробации результаты исследования докладывались на научных конференциях. В рамках Всероссийской научно-практической конференции «Новая парадигма развития экономических систем в условиях цифровизации: теория, методология, управление» 20 участников круглого стола, в состав которых входили представители региональных органов власти, кластерные менеджеры и сотрудники центров кластерного развития ознакомились с типовой дорожной картой реализации кластерной политики региона и заполнили опросный лист.

Результаты обработки опросных листов подтвердили целесообразность использования методических рекомендаций при разработке дорожной карты реализации кластерной политики региона. Уполномоченным ОИВ региона предложено адаптировать типовую дорожную карту в соответствии с

действующими документами стратегического планирования региона.

В целях дополнительной апробации типовой дорожной карты реализации кластерной политики региона (в условиях ограничений получения финансовой отчетности) смоделирован отчет о реализации дорожной карты Ярославской области за 2009-2022 гг. Отчет составлен по форме типовой дорожной карты. Информационной базой послужили данные, размещенные на сайтах администрации Ярославской области, фармацевтического кластера Ярославской области; Агентства инвестиций и кластерного развития Ярославской области, на правовом портале КонсультантПлюс регион и в других открытых источниках. Анализ данных наглядно обозначил проблемы реализации кластерной политики области, включая отсутствие правового документа, закрепляющего механизм реализации кластерной политики области. Направления кластерной политики не нашли отражения в конкретных мероприятиях государственных программ Ярославской области, согласованных по срокам реализации и ответственным исполнителям. В результате отдельные направления кластерной политики области остались продекларированными намерениями власти.

5. Разработана методика аудита эффективности реализации кластерной политики региона и подосновы её практического применения, которая может быть использована в контрольной работе, в рамках которой проводится оценка результативности кластерной политики региона. В основу положены методы управляющего воздействия, а также государственные стандарты аудита эффективности, разработанные Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами регионов.

Реализация кластерной политики обеспечивается посредством целенаправленного, организующего, регулирующего воздействия государственных (федеральных, региональных) органов на участников процесса. Внешний контроль на федеральном уровне осуществляет Счетная палата РФ, на региональном уровне – контрольно-счетные палаты регионов. Контроль как функция управления призван обеспечить обратную связь между

разработчиками и исполнителями кластерной политики, выявить узкие места, провести корректировку и актуализацию кластерной политики региона.

По результатам выборки порядка 50 методических документов, размещенных на портале Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов [80], отмечено отсутствие методик аудита эффективности с реализации кластерной политики региона.

По результатам выборки отчетов о результатах контрольных мероприятий, проведенных 50 контрольно-счетными органами субъектов РФ, размещенных на портале Государственного и муниципального финансового аудита⁸¹, отмечено отсутствие системных сведений о проведении в регионах контрольных мероприятий по вопросам реализации кластерной политики.

Методические разработки основаны на положениях Стандарта государственного аудита «Аудит эффективности» (объединяющее ядро всех методик), учитывают лучшие практики проведения контрольных мероприятий, правоприменительную практику, правовые нормы и ограничения.

Авторская методика аудита эффективности реализации кластерной политики региона обладает элементами научной новизны и имеет следующие отличительные особенности по сравнению с другими действующими методиками: определена предметная область (кластерная политика); сформулированы цели, вопросы проверки, разработаны макеты рабочих таблиц, сформулирован перечень целевых индикаторов; описаны контрольные процедуры по исследованию предмета контроля; определен порядок формирования выводов, рекомендаций по актуализации кластерной политики региона.

В качестве примера для потенциальных пользователей методики смоделирован перечень целей аудита эффективности реализации кластерной политики региона и критериев их достижения (таблица 6).

⁸⁰ Портал Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации: <https://portalkso.ru/kso/gis-esgfk/>.

⁸¹ Портал Государственного и муниципального финансового аудита <https://portal.audit.gov.ru/kb/faq/>.

Таблица 6 – Перечень целей аудита эффективности реализации кластерной политики региона и критериев их достижения

Вопросы	Критерии достижения цели	Методы	Результаты	Выводы	Рекомендации	Комментарии, возможные риски
Цель 1 - Оценка результативности региональной кластерной политики						
Анализ результатов социально-экономического развития региона по итогам реализации кластерной политики	<ul style="list-style-type: none"> – направления кластерной политики нашли отражение в стратегии социально-экономического развития и региональных программах; – целевые индикаторы кластерной политики выполнены; – достигнуты темпы экономического роста и диверсификации экономики за счет повышения конкурентоспособности предприятий; – направления кластерной политики реализуются посредством мероприятий региональных программ, установлены ответственные исполнители, сроки, финансовые ресурсы, целевые индикаторы 	Сравнение; сопоставление; группировка; балансовый метод; графический метод; факторный анализ	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>
Анализ результатов функционирования кластерной инфраструктуры региона, взаимодействия с участниками кластеров	<ul style="list-style-type: none"> – сформирована и исполняется нормативная правовая база, регламентирующая процесс создания и функционирования территориальных кластеров и кластерной инфраструктуры; – Центр кластерного развития ведет мониторинг результатов работы объектов кластерной инфраструктуры по поддержке участников кластеров; – задействованы все инструменты финансовой поддержки кластерных образований 	Сравнение; сопоставление; группировка; балансовый метод; графический метод; факторный анализ	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>
Анализ результатов создания (развития) в регионе кластеров за	– образование новых, развитие действующих кластеров, строительство и создание объектов кластерной	Сравнение; сопоставление; группировка;	<i>Заполняется по итогам проведения</i>	<i>Заполняется по итогам проведения</i>	<i>Заполняется по итогам проведения</i>	<i>Заполняется по итогам проведения</i>

Вопросы	Критерии достижения цели	Методы	Результаты	Выводы	Рекомендации	Комментарии, возможные риски
определенный период	<p>инфраструктуры осуществляется в соответствии планами пространственного развития и схемами территориального развития;</p> <p>– развитие кластеров обеспечивает рост производительности и инновационной активности предприятий, входящих в кластер, обеспечен рост прямых инвестиций и рост темпов экономики;</p> <p>– разработана и реализуется стратегия развития кластера, направленная на повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции в рамках цепочки производства добавленной стоимости;</p> <p>– создана специализированная организация развития кластера;</p> <p>– обеспечено информационное взаимодействие и сотрудничество между участниками кластера;</p> <p>– выполнены целевые индикаторы результатов реализации кластерной политики; целевые индикаторы логичны, имеют количественную и/или стоимостную оценку;</p> <p>– выполнены плановые значения по увеличению объема частных инвестиций, привлеченных в кластеры;</p> <p>– количество созданных новых рабочих мест соответствует заявленным значениям</p>	<p>балансовый метод;</p> <p>графический метод;</p> <p>факторный анализ</p>	<p><i>аудита эффективности</i></p>	<p><i>аудита эффективности</i></p>	<p><i>аудита эффективности</i></p>	<p><i>аудита эффективности</i></p>
Цель 2 - Оценка эффективности мер государственной поддержки кластеров и их влияние на рост экономики региона						

Вопросы	Критерии достижения цели	Методы	Результаты	Выводы	Рекомендации	Комментарии, возможные риски
<p>Проверка соблюдения принципов достаточности, экономичности, результативности при расходовании государственных ресурсов на создание и функционирование кластеров и кластерной инфраструктуры</p>	<p>– программные мероприятия по созданию и развитию территориальных кластеров обеспечены необходимым бюджетным финансированием, бюджетные средства использованы в полном объеме в установленные сроки</p>	<p>Сравнение; сопоставление; группировка; балансовый метод; графический метод; факторный анализ</p>	<p><i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i></p>	<p><i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i></p>	<p><i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i></p>	<p><i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i></p>
<p>Проверка выполнения мероприятий по реализации кластерной политики субъекта РФ до 2035 г. в части открытости и доступности информации о кластерах и их развитии</p>	<p>– на Федеральной IT-платформе кластеров размещена информация, предусмотренная соответствующим соглашением в рамках Мероприятий по реализации кластерной политики субъекта РФ до 2035 г.; – в открытом доступе размещена информация о плановых и фактических расходах регионального бюджета на поддержку и развитие кластеров, а также порядке предоставления государственной помощи. Например, о расходах регионального бюджета на профессиональную подготовку (переподготовку) кадров для участников кластеров; о грантах на создание инновационной продукции; о субсидиях по поддержке субъектов малого предпринимательства; о налоговых и имущественных льготах и др.</p>	<p>Сравнение; сопоставление; группировка; балансовый метод; графический метод; факторный анализ</p>	<p><i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i></p>	<p><i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i></p>	<p><i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i></p>	<p><i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i></p>

Вопросы	Критерии достижения цели	Методы	Результаты	Выводы	Рекомендации	Комментарии, возможные риски
Анализ результатов работы системы ведомственного контроля по использованию субсидий, грантов, предоставленных специализированным кластерным организациям	– осуществлен ведомственный контроль за расходованием государственных ресурсов, приняты меры по устранению выявленных нарушений	Сравнение; сопоставление; группировка; балансовый метод	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>
Сопоставление объемов государственных ресурсов, направленных на развитие кластеров, с результатами финансово-хозяйственной деятельности участников кластеров	– получен положительный результат при соотношении общей суммы расходов бюджета к результатам развития экономики региона. Например, прирост поступления в бюджет налогов; прирост объема добавленной стоимости при производстве инновационной продукции; прирост заработной платы, прирост объемов инвестиций и др.	Сравнение; сопоставление; группировка; балансовый метод	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>	<i>Заполняется по итогам проведения аудита эффективности</i>

Источник: Составлено автором на основании: СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности» и Стандарта «Аудит эффективности», утвержденного приказом Контрольно-счетной палаты Москвы. Критерии достижения цели сымитированы с учетом документов стратегического планирования Республики Татарстан, Краснодарского края, Ярославской области, включая стратегии социально-экономического развития регионов, региональные программы, содержащие мероприятия по поддержке кластеров, разработанные в соответствии с государственными программами «Экономическое развитие и инновационная экономика»; «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»; «Развитие туризма в регионе»; «Развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельхозпродукции и продовольствия».

В рамках проведения аудита эффективности сотрудникам контрольно-счетных органов регионов, в качестве источников информации, предложено использовать отчеты о выполнении дорожной карты реализации кластерной политики региона, отчетную и статистическую информацию, предоставленную ОИВ на основании запросов. На основании анализа указанной информации формулируются цели, задачи (вопросы) контрольного мероприятия, определяются объекты и методы контроля. Каждый вопрос аудита эффективности должен быть взаимосвязан с критериями достижения цели, методами и результатами контроля, выводами и предложениями. Впоследствии цели, целевые индикаторы, вопросы контрольного мероприятия подлежат утверждению в рабочей программе.

Процесс проведения аудита эффективности предполагает составление рабочих таблиц, которые позволяют группировать, систематизировать, проводить анализ данных, определять взаимосвязи между, целями, задачами, критериями оценки и результатами. Результаты аудита эффективности позволяют вскрывать проблемы (недостатки) в сфере использования государственных ресурсов в рамках реализации кластерной политики и причины их возникновения. После завершения контрольного мероприятия руководитель группы составляет отчет о его результатах. Отчет в резолютивной части должен содержать мотивированное оценочное мнение (положительное или отрицательное): заявление цели (выполнены / не выполнены / выполнены частично); управленческие решения, принимаемые в процессе реализации кластерной политики (эффективны / не эффективны); бюджетные средства на реализацию программных мероприятий израсходованы (эффективно / не эффективно); кластерная политика взаимоувязана по целям, срокам, финансовому обеспечению или требуется корректировка документа. Также отчет может содержать конкретные рекомендации по устранению обозначенных проблем и актуализации (корректировке) кластерной политики региона. Отчет направляется в органы власти и публикуется на официальном сайте контролирующего органа в сети интернет. Результаты аудита

эффективности служат основой для комплексной оценки результативности кластерной политики региона, а также являются одним из этапов управленческой деятельности. Аудит эффективности осуществляется для выявления узких мест процесса реализации мер и механизмов поддержки кластеров, а также является необходимым условием построения полноценной системы управления позволяющей минимизировать риски, возникающие в процессе реализации кластерной политики.

Авторская методика проведения аудита эффективности кластерной политики региона была рассмотрена на коллегии КСП муниципального образования город Краснодар. В результате принято решение о применении методики в процессе проведения аудита эффективности использования средств бюджета на реализацию проекта по созданию медицинского кластера (в рамках кластерной политики Краснодарского края).

Дополнительно в целях апробации (на основании открытых данных о результатах реализации кластерной политики Ярославской области) с использованием имитационного моделирования проведен аудит эффективности реализации кластерной политики области (таблица 7).

Таблица 7 – Основные положения аудита эффективности реализации кластерной политики Ярославской области (составлено методом имитационного моделирования).

Наименование	Описание
Субъект (кто проверяет)	Контрольно-счетная палата Ярославской области
Предмет (что проверяют)	Результаты использования государственных и иных ресурсов, выделенных на развитие кластеров и кластерной инфраструктуры в рамках реализации государственных программ и проектов, достижение целей и целевых индикаторов
Объекты (кого проверяют)	Разработчики и исполнители кластерной политики, участники кластеров, получившие господдержку
Проверяемый финансовый период	2019-2022 гг. (для анализа используются нефинансовые данные за период 2009-2022 гг., финансовые – 2019-2022 гг.)
Источники информации	Отчеты о реализации мер государственной поддержки, направленных на развитие кластерной инфраструктуры и институтов развития области в рамках реализации областных государственных программ: департамента инвестиционной политики и внешнеэкономической деятельности (государственные программы: «Экономическое развитие

Наименование	Описание
	<p>и инновационная экономика в Ярославской области»; «Развитие промышленности в Ярославской области и повышение ее конкурентоспособности»); департамента туризма Ярославской области (Государственная программа «Развитие туризма и отдыха в Ярославской области»); департамента здравоохранения и физкультуры (Государственная программа «Развитие здравоохранения в Ярославской области).</p> <p>Отчеты Гарантийного агентства; Бизнес-инкубатора; Агентства инвестиций и кластерного развития об использовании субсидий и грантов на поддержку субъектов предпринимательства – участников кластеров.</p> <p>Отчет рабочей группы по взаимодействию с инвесторами;</p> <p>Отчет Консультативного и Координационного советов по ГЧП;</p> <p>Отчет Комиссии по поддержке инвестиционной деятельности.</p> <p>Информация с сайта ГАС «Управление», раздел «Система стратегического планирования» (https://gasu.gov.ru/stratdocuments/);</p> <p>Информация портала Государственного и муниципального финансового аудита;</p> <p>Информация с портала ГИСИП;</p> <p>Информации «СПАРК-Интерфакс» (https://spark-interfax.ru/);</p> <p>другая информация</p>
Цель	Обосновать оценку результативности кластерной политики Ярославской области
Задачи, направленные на достижение цели (вопросы)	<p>Определить, установить результаты создания (развития) в регионе кластеров за определенный период времени.</p> <p>Определить результаты функционирования кластерной инфраструктуры, взаимодействия с участниками кластеров.</p> <p>Определить результаты развития экономики Ярославской области по итогам реализации кластерной политики региона</p>
Методы	Анализ, наблюдение, измерение, сравнение; сопоставление; группировка; имитационное моделирование; графический метод
Целевые индикаторы (критерии достижения цели)	<p>На территории Ярославской области действует 13 кластеров;</p> <p>Направления кластерной политики реализуются посредством 10 мероприятий в 2-х государственных программах Ярославской области, установлены ответственные исполнители, сроки, финансовые ресурсы, целевые индикаторы;</p> <p>За период 2020-2022 гг. в кластерах создано 150 новых рабочих мест;</p> <p>Создание и функционирование Агентства инвестиций и кластерного развития Ярославской области – 1 ед.;</p> <p>Создание 13 специализированных организации кластеров;</p> <p>Функционирование 13 IT-платформ (сайтов) кластеров Ярославской области, обеспечивающих внутрикластерные связи и систему управления</p>
Порядок проведения	Издание распоряжения о проведении аудита эффективности; утверждение программы и рабочего плана; сбор и анализ информации, заполнение рабочих таблиц, использование методов и приемов контроля, проведение аудита, написание выводов и предложений

Источник: Составлено автором.

Определены цели, целевые индикаторы, сформулированы вопросы проверки, основные методы контроля, информационная база, сформулированы

примерные выводы и рекомендации. В рамках аудита эффективности реализации кластерной политики проводится расчет индекса результативности мероприятий кластерной политики (таблица 8).

Таблица 8 – Расчет индекса результативности нефинансовых целевых показателей кластерной политики Ярославской области.

Вопросы аудита эффективности	Целевые индикаторы (нефинансовые), план	Результаты, факт	Факт / план (гр.3/ гр.2)	Вес индикатора	Индекс результативности (гр.4 x гр.5) x 100
1	2	3	4	5	6
Анализ социально-экономического развития Ярославской области в результате реализации кластерной политики	На территории Ярославской области действует 13 кластеров	Созданы 2 кластера	2/13	1/6	2,57
	Направления кластерной политики реализуются посредством 10 мероприятий в двух государственных программах Ярославской области, установлены ответственные исполнители, сроки, финансовые ресурсы, целевые индикаторы	Реализованы 2 мероприятия	2/10	1/6	3,33
	За период 2020-2022 гг. в кластерах создано 150 новых рабочих мест	Создано 100 рабочих мест	100/150	1/6	11,11
Анализ результатов функционирования кластерной инфраструктуры региона, взаимодействия с участниками кластеров	Создание и функционирование Агентства инвестиций и кластерного развития Ярославской области – 1	Создано АИиКР	1/1	1/6	16,67
	Создание 13 специализированных организации кластеров	Действуют 1 специализированная организация	1/13	1/6	1,28
	Организовать функционирование 13 IT-платформ (сайтов) кластеров Ярославской области, обеспечивающих внутрикластерные связи и систему управления	Функционирует 1 сайт кластера	1/13	1/6	1,28
Итого	X	X	X	1	36,24

Источник: Составлено автором.

Для расчета использованы данные отчета о реализации дорожной карты реализации кластерной политики Ярославской области, сайтов администрации

Ярославской области, фармацевтического кластера Ярославской области, Агентства инвестиций и кластерного развития Ярославской области, данные из открытых источников. По результатам расчетов индекс результативности нефинансовых мероприятий кластерной политики области составил 36 пунктов. Полученный результат оценивается как низкорезультативный (ранг результативности от 30 до 70 пунктов).

На основании результатов аудита эффективности реализации кластерной политики области сформулирован ряд предложений (рекомендаций) органам исполнительной власти:

- актуализировать Концепцию кластерной политики в Ярославской области и схему территориального планирования региона в части размещения кластеров и инженерной инфраструктуры;

- в Государственной программе «Информационное общество в Ярославской области» предусмотреть субсидии на создание IT-платформы кластеров Ярославской области. Подобный ресурс позволит обеспечить межкластерное взаимодействие; внутрикластерное взаимодействие между объектами кластерной инфраструктуры; взаимодействие между кластерами, региональными ОИВ, институтами развития; упростить процесс образования новых кластеров и активизировать процесс включения субъектов МСП в состав участников кластеров; упростить доступ участников кластеров к информации о формах и видах получения государственной поддержки и заключению соглашений на получение субсидий (грантов) на государственную поддержку;

- на IT-платформе кластеров разместить стратегию развития кластеров; информацию о потребности кластеров в сырьевых, трудовых ресурсах, в инвестициях; об условиях и порядке получения из бюджета области грантов и субсидий на поддержку кластеров; о предоставлении участникам кластеров льгот и преференций; об учебных программах для подготовки научных и профессиональных кадров для предприятий-участников кластера; о научных проектах, реализацию которых могут осуществлять участники кластеров;

- Агентству инвестиций и кластерного развития Ярославской области в

рамках соглашения с участниками кластеров обеспечить сбор информации для расчета доли добавленной стоимости, созданной кластерами Ярославской области;

- в дорожной карте реализации кластерной политики Ярославской области закрепить целевые индикаторы, и сроки их достижения;

- специализированным организациям кластеров разработать планы мероприятий по реализации материалов (выявленных недостатков) аудита эффективности реализации кластерной политики Ярославской области, с указанием сроков и ответственных исполнителей.

Методические разработки адресованы специалистам региональных (муниципальных) контрольно-счетных палат, разработчикам кластерной политики. Цели, вопросы проверки, макеты рабочих таблиц, перечень целевых индикаторов могут быть адаптированы (доработаны) контрольно-счетным органом и использоваться при проведении аудита эффективности реализации кластерной политики региона.

Направления дальнейших исследований. Дальнейшее развитие исследования видится в доработке авторской методики проведения аудита эффективности реализации кластерной политики региона с учетом результатов ее применения.

Основные публикации автора по теме диссертации.

Основные результаты диссертационного исследования опубликованы в четырех статьях в журналах, рекомендованных НИУ ВШЭ, общим объемом 4,8 п.л., из них личный вклад автора 3,45 п.л. Пять статей опубликованы в других изданиях, включая базу Scopus, общим объемом 3,0 п.л., из них личный вклад автора 2,45 п.л.

Публикации в журналах, рекомендованных НИУ ВШЭ:

1. Bergal O.E. Audit of effectiveness of cluster policy implementation in the region // Pskov Journal of Regional Studies. – 2022. – Vol. 18. – № 2. – P. 154-167.

2. Bergal O.E. Road mapping method in implementation of regional cluster policy // Pskov Journal of Regional Studies. – 2021. – Vol. 17. – № 4. – P. 111-122.

3. Фонотов А.Г., Бергаль О.Е. Территориальные кластеры в системе пространственного развития: зарубежный опыт // Пространственная экономика. – 2020. – Т. 16. – № 4. – С. 113-135.

4. Фонотов А. Г., Бергаль О. Е. Территориальные кластеры как механизм пространственного развития экономики России // Журнал экономической теории. – 2019. – Т. 16. – № 4. – С. 673-687.

Другие публикации по теме диссертации:

5. Bergal O. Innovative Energy Clusters' Infrastructure // International Journal of Economics and Business Administration. – 2020. – Vol. VIII. – S1. – P. 361-376.

6. Бергаль О.Е. Управление инновационными кластерами в условиях цифровизации // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Новая парадигма развития экономических систем в условиях цифровизации: теория, методология, управление». Кубанский государственный технологический университет, Институт экономики, управления и бизнеса, Краснодар. – 2020. – С. 59-64.

7. Бергаль О.Е. Систематизация подходов к оценке кластерной политики // Сборник материалов международной научной конференции «Socio-economic sciences and humanities», Санкт-Петербург. – 2020. – С. 52-55.

8. Fonotov A.G., Bergal O.E. Audit of effectiveness of the government support of territorial clusters - drivers of economic growth // ACM International Conference Proceedings Series (ICPS). – 2019. – Article №10. – P. 1-7.

9. Бергаль О.Е. Кластерный подход к развитию экономики региона // Сборник статей XXXIII Международной научно-практической конференции «Актуальные аспекты реализации стратегии модернизации России: поиск модели эффективного хозяйственного развития» под редакцией Г.Б. Клейнера и др. – 2018. – С. 50-53.