

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ РОССИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИННОВАЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ И КЛАСТЕРНАЯ ПОЛИТИКА*

Э.Н. Ожиганов

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается государственная инновационная стратегия в современной России и ее влияние на политическую стабильность в стране.

Ключевые слова: политическая стабильность, кластерная политика, инновация.

Инновации сегодня — системное явление. Под «инновационной системой» понимают сеть институтов, и рыночных, и нерыночных, влияющих на темп и направление инноваций, на распространение технологий внутри страны и на потоки информации между институтами и акторами.

Фирмы, исследовательские организации, научные системы (академическая наука и университеты) являются основными акторами, которые создают, распространяют и используют новое знание и которые могут входить в региональные, национальные и глобальные инновационные системы. Территориальные условия, с которыми сталкиваются эти акторы, формируют инновационные возможности, поэтому структура инновационных систем зачастую объясняет различия в страновых и региональных показателях по инновации. Методы инновации различаются по странам и зависят от уровня производительности в конкретной стране, при этом главную роль при выборе метода продвижения инновации играют основополагающие условия, ориентируясь на которые должны разрабатываться государственная стратегия и специализированные научные стратегии.

Государственная инновационная стратегия включает несколько широких измерений, среди которых должен занять свое место территориальный капитал — это рыночная политика и управление, человеческий капитал, системы оценки,

* Статья подготовлена в рамках Федеральной Целевой Программы «Научные и научно-педагогические кадры современной России» на 2009—2013 гг. Министерства образования и науки РФ. Проект: Политическая стабильность Российской Федерации: методика и концепция анализа, прогнозирования и моделирования.

ответы на глобальные вызовы. Инновациям способствуют различные рыночные и внерыночные взаимодействия, поэтому государственная стратегия должна решать те проблемы, которые могут препятствовать экономическим и социальным выгодам от инноваций и создавать соответствующие условия для продвижения политики инноваций, среди которых следует отметить:

— макроэкономическую стабильность, открытость для торговли и инвестиций, развитые финансовые системы, конкурентоспособные секторальные рынки;

— горизонтальную стратегию, которая должна быть детализированной и сохранять общую центральную направленность на инновации в различных секторах производства;

— доступ к рынкам капиталов для НИОКР, увеличение спроса на инновационные технологии со стороны бизнес-структур, повышение квалификации менеджеров в данном секторе;

— оценка изменений в различных секторах НИОКР в плане необходимости увеличения финансирования проектов и вовлечение индустрии в определение приоритетов;

— согласование инновационной стратегии на всех правительственных уровнях, обеспечение общего видения ситуации, широкое распространение информации;

— прогнозируемое налогообложение, баланс между правами на интеллектуальную собственность и распространением знаний;

— связь индустрии и науки, соответствие ориентаций университетов с потребностями бизнеса, связи с локальными университетами и институтами, приведение системы образования в соответствие с практической действительностью;

— стратегии для регионов, способствующие повышению адаптации к изменениям, качественная оценка издержек и преимуществ проводимых правительствами стратегий по поддержке инноваций на территориях.

Инновации — это креативное использование различных форм знаний, отвечающее нуждам рынка и социальным потребностям. Аспекты систем инноваций различаются во всех странах и зависят от ресурсов, структуры промышленности, территориального капитала и культуры. Интенсивность научных исследований и разработок не всегда сопровождается ожидаемыми результатами, что вызвано несоответствием инновационных систем требованиям реальности. Практически нет случаев частных инвестиций в такие области, как фундаментальная наука, где результаты ожидаются далеко не сразу и не гарантируют прямую или чисто коммерческую прибыль, а фирмам очень сложно аккумулировать средства для проведения исследований. Другой сдерживающий фактор — информационная несимметричность, т.е. слабое понимание роли интеллектуальных активов в развитии инноваций, ведет к недостаточности инвестиций.

Территориальная природа изъянов кроется в несоответствии различных компонентов инновационных систем, например, в противоречащих интересах рыночных и нерыночных институтов, в негибкости институтов, имеющих слишком узкую специализацию, в пробелах в системах коммуникации и слабой мобильности

персонала. Для развития инноваций государства могут осуществлять различные меры, среди которых — прямая финансовая помощь или налоговые льготы, приведение в порядок законодательства, относящегося к правам на интеллектуальную собственность, спонсирование исследований на самом начальном этапе, содействие развитию рынков венчурных капиталов.

Остаются актуальными для исследований и анализа такие вопросы, как необходимость государственных и локальных институциональных структур (механизма) для трансграничного сотрудничества заинтересованных акторов и возможное их влияние на повседневные операции и работу инновационных систем.

Поскольку основной инструмент реализации этого механизма — институциональная структура, следовательно, возникает вопрос, какой именно вид структуры мог бы помочь преодолеть юридические и институциональные препятствия. Речь идет о главных элементах и критериях многоуровневого институционального установления, которые важны для получения преимуществ или для отказа от трансграничного (трансграничного) сотрудничества как такового. Такой вид сотрудничества не ограничен межнациональным (межгосударственным) и межрегиональным измерениями, а также одноразовыми акциями ограниченного объема, подразумевая определенную продолжительность (регулярность) взаимодействия. Понятие «общей области деятельности» регионов соседних стран квалифицируется как «сфера общего сектора взаимодействия» соответствующих акторов.

В отношении возможности адаптации интеграционной модели ЕС — политики сплоченности — применительно к СНГ со времени образования этой организации было высказано множество различных точек зрения, но в целом сегодня, по всей видимости, преобладает скептическая позиция. Так, например, в диссертационном исследовании В.В. Обуховского «установлено», что «интеграционная модель ЕС может использоваться как ориентир для Союзного государства России и Белоруссии, а также для ЕврАзЭС, но не для СНГ в целом, где не только сохраняются, но и усиливаются противоречия между отдельными странами-участницами и отсутствуют предпосылки для формирования наднациональных механизмов интеграции, в связи с чем для оценки эволюции СНГ скорее может быть полезен опыт Британского содружества наций» [5. С. 8].

С точки зрения Д.И. Ушкаловой, «в основе пробуксовки экономической интеграции на постсоветском пространстве лежит изначальная ошибка в выборе модели интеграции, причем ошибка эта была сделана по крайней мере дважды: в первый раз — в самом начале истории СНГ, при попытке «склеить» осколки СССР в рамках советской же модели взаимодействия, второй раз — когда была сделана ставка на «слепое» копирование модельных построений Европейского Союза и подходов европейских стран к решению важнейших проблем интеграционного строительства» [6].

С другой стороны, Ю.В. Шишков считает копирование модели западноевропейской интеграции на постсоветском пространстве «стратегической ошибкой» [8. С. 42].

По мнению Н.Ю. Кавешникова, «в целом очевидно, что страны СНГ не соответствуют условиям, необходимым для интегрирования по образцу Европейского Союза. Они не достигли экономического порога интеграционной зрелости; в них еще не сложились ключевые для межгосударственной интеграции институты плюралистической демократии; их общества и элиты не сформулировали широко разделяемой идеи, которая могла бы инициировать интеграционные процессы. В подобных условиях сколь угодно тщательное копирование сложившихся в ЕС институтов и механизмов не даст никакого эффекта. Экономические и политические реалии постсоветского пространства настолько сильно сопротивляются привносимым европейским технологиям интеграции, что неэффективность последних очевидна. Вопреки множеству соглашений экономики стран СНГ расходятся все дальше и дальше, взаимозависимость уменьшается, а фрагментация нарастает. В обозримом будущем интеграция СНГ по образцу Европейского Союза представляется весьма маловероятной» [2].

Аргументация относительно предпосылок, при которых возможна экономическая интеграция по образцу ЕС, базируется на тезисе о двух видах или основаниях интеграции: в первом случае речь идет о межгосударственной интеграции, т.е. создании на основе политических решений на территории нескольких стран единого экономического пространства, что выражается в устранении существующих экономических и иных барьеров, унификации условий хозяйствования, правового регулирования и т.п.

Во втором случае речь идет о конвергенции национальных экономик на уровне различных форм сотрудничества экономических акторов, действующих через национальные границы в своих интересах. Интеграция рыночных экономик стран — членов ЕС стимулируется и развивается «снизу вверх» за счет развития взаимовыгодных связей между экономическими акторами, в то время как интеграция квазирыночных экономик стран СНГ носит искусственный характер и поэтому нестабильна. За данным тезисом кроется тот факт, что деятельность национальных правительств по межгосударственной интеграции имеет смысл и перспективу лишь в том случае, если она объективно необходима экономическим акторам, особенно в инновационных секторах, иначе говоря, оба вида интеграции должны найти точки соприкосновения и роста. Между тем рейтинг Всемирного банка «Doing Business» на 2011 г., оценивающий качество делового климата в 183 странах, поставил Россию на 123-е место, в то время как статус других стран СНГ показывает значительный разброс (1).

Стратегия интеграции национальных экономик объективно зависит от факторов их отраслевой (секторальной) структуры, которые радикально различаются в странах, входящих в ЕС и СНГ, не говоря уже о том, что за последние двадцать лет отраслевая структура экономики большинства стран СНГ существенно деградировала. Чем ниже уровень высокотехнологичной продукции в структуре ее производства и чем больше в ней доля природных ресурсов, тем меньше у нее шансов и возможностей для интеграции с национальными экономиками стран аналогичного уровня развития. Показатели конкурентоспособности стран СНГ

на мировом рынке наукоемкой продукции указывают на объективные пределы интеграции национальных экономик: общая их доля за последние 20 лет уменьшилась приблизительно в 20 раз — до 0,3—0,4 процента. Соответственно, снизился экспорт продукции машиностроения — отрасли, где концентрируются наукоемкие и высокотехнологичные производства: если доля машиностроения в экспорте СССР в 1990 г. составляла около 19 процентов, то сегодня в экспорте стран СНГ доля машиностроения не превышает 6—8 процентов.

В докладе ИНСОП «Экономические интересы и задачи России в СНГ» 2010 г. говорится, что «реальное интегрирование той или иной группы стран становится возможным, когда участники достигают достаточно высокого уровня развития обрабатывающей промышленности, обеспечивающего широкую диверсификацию экспортно-импортных операций страны и ее глубокую вовлеченность в международное разделение производственного процесса.

Страны СНГ не имеют высокоразвитой и диверсифицированной обрабатывающей промышленности и, соответственно, развитых внутриотраслевых кооперационных связей, являющихся основой интеграционного процесса. Государства Содружества дополняют друг друга на межотраслевом уровне, что отражается в структуре взаимной торговли. Преобладание топливно-сырьевых товаров, сильно зависящих от конъюнктуры мировых рынков, в товарообороте России со странами СНГ не ведет к тесной увязке национальных хозяйственных комплексов.

Слабый прогресс в развитии интеграционных процессов связан с существенными различиями экономик государств Содружества. Они обусловлены разным экономическим потенциалом, резкими контрастами в уровне социально-экономического развития, различиями в отраслевой структуре, обеспеченности природными ресурсами, зависимости от внешних связей и другими факторами» [4. С. 21—22].

Оценки и прогнозы доклада ИНСОП об экономических интересах России в СНГ базируются на тезисе о явном доминировании политической составляющей в постсоветском типе интеграции и политическом опережении принятых правительствами решений и программ реально достигнутого уровня взаимозависимости национальных экономик стран-партнеров [4. С. 44]. Следует отметить, что этот разрыв вызывает критическую оценку некоторыми экспертами самой возможности реализации каких-либо программ инновационного развития СНГ, выдвигаемых на политическом уровне [1].

С нашей точки зрения, основными инструментами, или «драйверами» (движущими силами), инновационной стратегии СНГ должны быть инновационные технологические кластеры и платформы мирового класса, опирающиеся на территориальный капитал. Государственная инновационная стратегия включает несколько широких измерений, среди которых территориальный капитал должен занять свое место. Инновациям способствуют различные рыночные и вне рыночные взаимодействия, поэтому государственная стратегия должна решать те проблемы, которые создают барьеры для экономических и социальных выгод от инноваций на местах. Назначение реалистической государственной политики — уст-

ранение многочисленных ограничений, обусловленных административными границами, и помощь территориям в развитии и использовании их активов (территориальный капитал).

Поскольку Российская Федерация является самым крупным и мощным государством среди государств — участников СНГ, можно обоснованно полагать, что проблемы в области управления инновациями, с которыми она столкнулась, в определенной степени являются в соответствующей степени актуальными и для других государств-участников.

В научной литературе отмечается, что, хотя под влиянием глобальных процессов российская инновационная политика начинает меняться, однако интеллектуальный потенциал регионов используется далеко не полностью, а производственных кластеров, способных конкурировать на мировых рынках высокотехнологичной продукции, в России сейчас нет или «почти нет». По мнению С.В. Хмелевского, «государство сейчас очень много говорит об инновациях и диверсификации экономики, но внятной стратегии и инновационной политики у органов власти нет. Даже учитывая беспомощность государства при формировании собственного комплексного госзаказа, можно выделить необходимые базовые структуры, входящие почти в любой проект, и в рамках кластера спроектировать и произвести их с наилучшим качеством. Предприятия знают, что производить. Под эти проекты можно привлечь инвестиции. Но формировать дорогостоящую проектную и опытно-промышленную базу можно только с участием государства. Власть должна продолжать создание условий для появления инновационных и наукоемких производств: стимулировать появление технологически современных заводов, не облагать налогом ввозимое оборудование, отменить сборы НДС для инновационных предприятий. А направления развития должны быть обозначены в глобальном масштабе» [7].

Как считает автор, в России отсутствует система управления инновационными процессами, нет четко сформулированного федерального проекта по формированию промышленной и инновационной систем, многие регионы не имеют развитой инновационной системы, не имеют полноценной стратегии инновационного развития и поэтому не могут эффективно развиваться. Кроме того, в регионах нет четкого понимания разделения функций между федеральной и региональной властями относительно совместного стратегического развития региональной и национальной инновационных систем [7]. К тому же «многие научные российские институты, занимающиеся анализом и моделированием инновационных экономических систем, при всем уважении к работающим там специалистам, предлагают скорее не механизмы создания и модернизации наукоемкой промышленности РФ, а некоторые отчеты, включающие анализ статистических данных и перевод западных моделей. Подобные отчеты полезны, если они предлагают конкретные решения. Но разработать их возможно, только активно участвуя в «реальных» процессах. У нас же исторически сложилось так, что те, кто делает анализ и заключение, не предлагает проект решения, так как в реальных процессах участвует слабо. К тому же полностью отсутствует и понимание того, кто будет эти новые проекты реализовывать. Именно поэтому представители региональной и федераль-

ной властей при формировании инновационной политики испытывают серьезные затруднения, пытаясь оценить предлагаемые инициативы. Это выявляет еще одну очень серьезную проблему — отсутствие института экспертов в сфере создания инновационных систем. Это в первую очередь связано с тем, что в России отсутствуют апробированные модели национальной и региональных инновационных систем» [7].

Сравнительные оценки инновационных систем ЕС и СНГ В.В. Обуховского, Д.И. Ушкаловой, Ю.В. Шишкова, Н.Ю. Кавешникова и др. авторов сводятся к тому, что интеграционная модель ЕС может не использоваться для СНГ, главным образом потому, что здесь усиливаются противоречия между отдельными странами-участницами и отсутствуют предпосылки для формирования наднациональных механизмов интеграции. В выборе модели интеграции была заложена «стратегическая» ошибка копирования модели Европейского Союза и подходов европейских стран к территориальной интеграции [6. С. 7—12; 8. С. 42].

Другие авторы считают, что страны СНГ не достигли показателей интеграционной зрелости, а национальные правительства не сформулировали какой-либо разделяемой обществом идеи, которая могла бы инициировать интеграционные процессы. Вопреки множеству соглашений экономики стран СНГ расходятся все дальше и дальше, взаимозависимость уменьшается, а фрагментация нарастает. В обозримом будущем интеграция СНГ по образцу Европейского Союза представляется весьма маловероятной [2].

Как уже говорилось, доводы российских авторов относительно предпосылок, при которых возможна экономическая интеграция на основе модели ЕС, основываются на тезисе о двух видах или основаниях интеграции: в первом случае речь идет о межгосударственной интеграции, т.е. создании на основе политических решений на территории нескольких стран единого экономического пространства, что выражается в устранении существующих экономических и иных барьеров, унификации условий хозяйствования, правового регулирования и т.п., а во втором случае речь идет о конвергенции национальных экономик на уровне различных форм сотрудничества отдельных независимых экономических акторов, действующих через национальные границы в своих интересах.

Очевидно, что интеграция рыночных экономик стран — членов ЕС развивается «снизу вверх», именно за счет развития взаимовыгодных связей между независимыми экономическими акторами, в то время как интеграция экономик стран СНГ носит искусственный характер и поэтому нестабильна. За данным тезисом кроется тот факт, что деятельность национальных правительств по межгосударственной интеграции имеет смысл и перспективу лишь в том случае, если она объективно необходима экономическим акторам, особенно в инновационных секторах, иначе говоря, оба вида интеграции должны найти точки соприкосновения и роста.

Так, например, Кулик С.А. и др. указывают, что страны СНГ не имеют высокоразвитой и диверсифицированной обрабатывающей промышленности и, соответственно, развитых внутриотраслевых кооперационных связей, являющихся ос-

новой интеграционного процесса. Преобладание топливно-сырьевых товаров, зависящих от конъюнктуры мировых рынков, в товарообороте России со странами СНГ не ведет к тесной увязке национальных хозяйственных комплексов. Слабый прогресс в развитии интеграционных процессов связан с существенными различиями экономик государств Содружества. Они обусловлены разным экономическим потенциалом, резкими контрастами в уровне социально-экономического развития, различиями в отраслевой структуре, обеспеченности природными ресурсами, зависимости от внешних связей и другими факторами. «Реальное интегрирование стран становится возможным, когда участники достигают достаточно высокого уровня развития обрабатывающей промышленности, обеспечивающего широкую диверсификацию экспортно-импортных операций страны и ее глубокую вовлеченность в международное разделение производственного процесса» [4. С. 21—22]. Оценки и прогнозы интеграционных возможностей стран — участников СНГ основываются на взгляде, что здесь преобладают политические факторы, выдвигаемые на политическом уровне.

Другие авторы разделяют точку зрения, что основной движущей силой инновационной стратегии Российской Федерации должна стать политика кластеров. Кластерная политика представляет новое направление в политике экономического развития. По их мнению, кластерный подход в политике может принимать различные формы:

— отдельная политика с четко определенной стратегией и выделенным бюджетом, которая охватывает ряд промышленных секторов и различные аспекты развития кластеров;

— политика, сфокусированная на некоторых аспектах развития кластеров, таких как сетевые взаимодействия среди бизнеса или между бизнесом и исследовательскими организациями;

— политика, которая является элементом других стратегий экономического развития. Например, в Восточной Швеции поддержка развития кластеров является одним из направлений местного Соглашения о региональном развитии, в Лимбурге это программа региональной инновационной стратегии, в Северном Рейне-Вестфалии поддержка кластеров прорезает горизонтально многие приоритеты и мероприятия региональной стратегии Цель-2;

— общая цель в серии других несогласованных мероприятий, нацеленных на конкретную отрасль, например, в Арве Вели (Франция) где местные и национальные мероприятия нацелены на развитие металлорежущей промышленности в регионе [3].

Преимущество кластерного анализа состоит в том, что он не ограничивается традиционной классификацией производственной деятельности. Таким образом, кластерная политика не является традиционной отраслевой политикой, так как инструменты кластерного анализа определяют кластеры не только в рамках традиционных отраслей [3].

Ключевой момент разработки кластерной политики — определение соответствия существующей политики кластерному подходу, которое включает два аспек-

та: мотивацию политиков в применении кластерного подхода и обеспечение поддержки новой политики со стороны основных экономических акторов региона.

Кластерный подход вносит значительные преимущества в сам процесс разработки политики, и его ценность можно рассматривать с трех позиций.

Во-первых, кластерный подход позволяет более эффективно сфокусировать политику. При этом не возникает угроза усиления секторно-ориентированной (отраслевой) политики.

Во-вторых, кластерный подход полезен для интеграции политики. На уровне проектов кластерный подход поддерживает концентрацию различных мероприятий вокруг приоритетного сектора промышленности.

В-третьих, кластерный подход является эффективным источником политической информации. При использовании кластерного подхода может быть собрана более детальная и полезная информация о секторах экономики. Благодаря активному вовлечению частного сектора актуальная информация о состоянии кластера и оценка его потребностей может быть эффективно использована при разработке политики [3].

В западной науке теоретические представления об инновационной политике складываются в рамках концепции национальных инновационных систем. В последнее время в связи с появлением огромного количества работ, оперирующих понятием «национальные инновационные системы», возникают некоторые классификационные проблемы. Многие эмпирические исследования носят в основном описательный характер, сосредотачиваясь на государственной политике, направленной на стимулирование науки и технологий. Такие ключевые элементы, как взаимодействие и развитие человеческого капитала, в данных работах игнорируются, вследствие чего они больше напоминают исторический обзор государственной политики. В целом, теория инновационных систем является весьма молодым научным направлением, нуждающимся в дальнейших исследованиях и развитии. На сегодняшний день не существует единого подхода к пониманию сути инновационных систем, поскольку в рамках различных исследовательских направлений ученые по-разному трактуют сущность указанного термина.

Прежде всего следует рассмотреть понимание термина «система». Это понятие довольно широко распространено в различных социальных и академических исследованиях и, в общем, к признакам системы относят следующие характеристики:

— целостность системы не сводится к банальной сумме всех ее элементов, характеризуясь свойством эмерджентности;

— взаимозависимости и взаимодействия между элементами системы по отношению к процессам и конечным результатам важны так же, как и сами элементы;

— термин может позволять описание сложных взаимоотношений между структурами, институтами и знаниями.

Кроме того, критической важностью обладает тезис о том, что каждая система характеризуется комплексностью, динамикой развития и способностью к самоорганизации.

Немаловажно и прояснить суть другого ключевого понятия — инновация. При дефинировании этого термина специалисты традиционно ссылаются на из-

вестного экономиста и социолога Й. Шумпетера. Согласно его взглядам, инновация может рассматриваться как «новая комбинация», существенно отличающаяся от простого изобретения тем, что она выводится на рынок. Однако кажется целесообразным немного расширить эту трактовку инновации, добавив к выводу на рынок ее дальнейшее распространение и использование.

Зачастую новые продукты и технологии становятся более привлекательными для потребителя после расширения их применения. В этой связи инновации следует рассматривать именно как процесс.

Возвращаясь к академическому пониманию «национальных систем», следует выделить четыре основных посыла, определяющих понятие, которые разделяются практически всеми исследователями.

Во-первых, национальные системы варьируются в рамках специализации в определенной продукции, особенностях торговли и специфике знаний, характерных для каждого региона или страны. В этой связи среди аналитиков, изучающих НИС, распространена идея, что существует динамика совместного развития того, в какой продукции страны специализируются, и того, что люди и фирмы данной страны способны делать хорошо.

Во-вторых, знания, необходимые для инновационного развития, обычно имеют локализованный характер, в связи с чем их перенос видится достаточно трудной задачей.

Третье предположение проливает свет на причины того, что знания слабо поддаются трансферу. Согласно ему знание представляет собой нечто большее, чем просто информацию, включая в себя неявные элементы. Важнейшие составляющие знания содержатся в умах агентов, в специфике работы компаний, а также в самих отношениях между организацией и персоналом.

Наконец, для того, чтобы понять инновационный процесс, необходимо сосредоточиться на взаимодействиях и отношениях. Очевидно, что исследовательские институты и люди редко создают новые технологии в одиночку. Соответственно, инновации являются продуктом кумулятивного процесса изучения и исследования. Из этого вытекает идея о необходимости рассматривать систему со ссылкой на ее элементы и отношения между ними. Эти отношения могут рассматриваться как общее формирование знаний, в то время как каждое взаимодействие является процессом выработки и распространения новых знаний. Таким образом, одной из наиболее фундаментальных характеристик инновационных систем является ее интеракционизм.

Однако, как уже отмечалось, рассмотрение различными авторами национальных инновационных систем зачастую не совпадает. Главные дискуссии касаются того, на чем фокусируется анализ, а также того, каким образом понятие соотносится с рынком и иными институтами. Вполне очевидно, что разница между исследовательскими подходами обуславливается и типом национальной системы, в которой проводится анализ. Так, например, в таких небольших государствах, как Дания, ровно так же, как и в странах третьего мира, присутствует несколько критический подход к инновациям, в то время как в США экономический рост

подкрепляется именно новейшими технологиями, что и обеспечивает особое внимание к этому научному сектору.

Американские исследователи предпочитают рассматривать термин в узком смысле, сосредотачиваясь на науке и технологической политике. В их работах анализ НИС вытекает из более ранних исследований по национальным научным системам и национальной технологической политике, фокусируясь на исследовательских усилиях фирм и государственной политике в данной сфере. Подобный подход может включать анализ рынков знаний — обеспечение прав интеллектуальной собственности, рассмотрение рисков при инвестировании инновационных проектов и т.д. Тем не менее, представители американского академического сообщества часто не принимают во внимание влияние образовательных институтов, также воздействующих на экономическое состояние.

Видный исследователь в сфере инновационной и технологической политики Кристофер Фримен [11] придавал понятию «инновация» более широкий смысл. Согласно ему инновация представляет собой длительный кумулятивный процесс, включающий не только изобретение технологий, но и их распределение, абсорбцию и дальнейшее использование.

Не менее важным источником инноваций Фримен считает взаимодействие между всеми акторами, принимающими участие в инновационном процессе, — от производителей до потребителей. По его мнению, взаимоотношения между пользователями носят фундаментальный характер для инноваций. Схожей позиции придерживаются и исследователи из университета Алборга, работающие в IKT-group, которые в своих работах рассматривают образование, обучение, рабочую силу и сопутствующую инфраструктуру в качестве главных факторов развития инновационных систем.

Когда речь заходит о применении теории инновационных систем в принятии политических решений, данный подход начинает конкурировать с традиционной экономической теорией. Так, например, согласно результатам сравнительного исследования, проведенного голландскими учеными, использование понятия «рыночного провала», базирующегося на классической экономической теории, более приемлемо для разработки инновационной политики, нежели «системный провал». Однако многие специалисты в данной сфере считают такую позицию безосновательной, раскрывая тем самым значимость и пользу применения подхода национальных инновационных систем.

При этом важно отметить, что рассматриваемый подход позиционируется не только как теоретическое направление, но и как специальный метод изучения, помогающий видеть, понимать и контролировать тот род явлений, который трудно поддается пониманию и объяснению без применения данного аналитического аппарата. В этом смысле указанный концепт выполняет все те функции, которые предписываются любой теории: он помогает правильно организовывать объекты анализа и фокусироваться на них, помогает прогнозировать возможные исходы и объяснять произошедшие события, а также дает основу для рационального действия.

Многие разработчики стратегий развития признают способность теории инновационных систем более точно определить причины экономического роста и развития. Также надо учитывать, что те экономические компоненты и понятия, которыми оперирует НИС, изменяются во времени и пространстве, соответственно, здесь следует остерегаться попыток создать общую, генерализующую теорию, абстрагирующуюся от специфических характеристик отдельно взятых составляющих.

Ключевой активностью в инновационном процессе признается взаимодействие между людьми (кооперация, коммуникация, обучение). Выработка общих правил и норм представляет собой достаточно долгий и весьма затратный процесс, издержки которого невосстановимы. Подобные микросоциологические аспекты имеют едва ли не решающее влияние на весь инновационный процесс. От них во многом зависят те или иные инновационные модификации, модели распространения, а также степень эффективности использования нового продукта. Вот почему схожие экономические цели и механизмы могут влиять различным образом на отличающиеся инновационные системы.

Традиционное сугубо экономическое понимание этих феноменов оказывается слишком узким для объяснения. Тогда главной задачей анализа инновационных систем становится выявление данных микроотношений, а также способов их формирования под воздействием других макропроцессов. Из этого вытекает необходимость обратиться к разграничению между ядром инновационной системы и окружающей его средой.

Ядро инновационной системы следует определить как некую инфраструктуру, созданную фирмами и организациями, относящимися к знанию. Допуская, что каждая фирма имеет потенциал для развития, привлечения и использования технологии, все они могут быть помещены в ядро НИС. Также к нему примыкают все организации, относящиеся к знаниям, научной инфраструктуре. Среда, окружающая ядро, относится к институтам, формирующим человеческие взаимоотношения по поводу инноваций.

К ним можно отнести, во-первых, семью, образовательные учреждения, типы карьеры на рынках рабочей силы, а также систему социального обеспечения и социальное благосостояние.

Во-вторых, здесь рассматривается макроэкономическая стабильность и доступ к финансовым рынкам, причем зачастую и в исторической перспективе.

В-третьих, важную роль в окружающей среде играют разнообразные общественные организации.

И, наконец, в-четвертых, особое внимание должно уделяться государственной политике, направленной на поощрение развития инноваций, их распространения и эффективного использования.

В более общих чертах кластеры могут быть определены как группа фирм, взаимозависимых экономических акторов и учреждений, которые имеют близкое территориальное расположение и достигли достаточного уровня, чтобы предоставлять специализированные услуги, ресурсы, товары или знания. Общий элемент

большинства определений кластеров — фактор концентрации фирм одного или более секторов промышленности и НИОКР в данном регионе, так же как акцент на организацию сети и сотрудничество между компаниями и учреждениями.

Концептуальное определение кластеров связано с необходимостью их идентификации для разработки стратегий регионального и национального экономического роста. Как правило, выделяются два общих процесса идентификации кластеров.

Первым является алгоритмический подход, основанный на экономических данных, которые доступны по типу и месту локализации бизнеса. Он использует доступные данные для измерения масштаба, концентрации и изменений в избранных для анализа группах секторов.

Вторым является эвристический подход, т.е. метод открытия, который полагается на примеры, самоидентификацию фирм и ассоциаций, средства массовой информации, бизнес-каталоги и местные знания, чтобы идентифицировать региональные области экономических специализаций и взаимозависимостей.

Первый процесс более подходит для идентификации традиционных, основанных на производстве определенных продуктов кластеров, но второй требуется для обнаружения тех кластеров, которые только начинают формироваться.

Хотя всесторонние усилия по идентификации кластеров должны использовать оба подхода, на практике кластеры — довольно сложные конструкции, которые включают самые различные измерения, что мешает согласованно анализировать и статистически определять их для целей идентификации. Соответственно, два разных подхода обладают своими преимуществами и недостатками — первый использует различные количественные методы, которые могут быть основаны на экономическом моделировании или на статистических методах, измеряющих выявленные эффекты, которые, как предполагается, отражают активность кластеров, второй использует анализ случаев или примеров на основе т.н. качественной информации, полученной из различных неструктурированных источников и интервью с местными экспертами или экономическими акторами.

Существуют сотни примеров, которые подробно документируют историю, операции и воздействие кластеров на региональное развитие, занятость и инновации. В частности, такие примеры регулярно публикуют Европейский кластерный альянс, Европейская обсерватория кластеров, ERDF, ОЭСР, описывающие кластеры из различных регионов Европы вместе с итоговыми отчетами и своими заключениями о кластерной политике, а также Центр исследований кластеров Института конкурентоспособности (TCI), который содержит обширную базу качественных данных по наиболее эффективным кластерам мировой экономики [12]. Большинство примеров предоставляет качественную информацию о возникновении, достоинствах и недостатках конкретных кластеров, что позволяет определить главные факторы успеха и сферы деятельности, однако, поскольку каждый пример содержит свою собственную историю, сопоставимость результатов находится под вопросом.

В последнее время как в США, так и в Европе стали широко применяться количественные методы картографии кластеров, в частности, картографическая

методология Проекта картографирования кластеров Института стратегии и конкурентоспособности Гарвардской школы бизнеса и Европейской обсерватории кластеров. Это потенциально мощный инструмент территориального управления, с помощью которого можно идентифицировать, с применением статистических баз данных рост или снижение показателей существующих и находящихся на стадии становления промышленных кластеров в данном географическом районе.

Европейская обсерватория кластеров обеспечивает сегодня количественный анализ кластеров во всех странах — членах Европейского Союза, основанный на полностью сопоставимой и последовательной методологии. Она идентифицирует кластеры, используя региональные данные по занятости, предоставляемые EUROSTAT, а также национальными и региональными статистическими источниками. Европейская обсерватория кластеров — это платформа исследования региональной конкурентоспособности и кластеров, которая предоставляет заинтересованным лицам широкий диапазон интернет-служб:

— официальный европейский инструмент картографии кластеров по секторам промышленности и регионам, включая статистику занятости и производительности;

— уникальный анализ региональной бизнес-среды, обеспечивающий интерактивный инструмент сопоставительного анализа конкурентоспособности регионов Европы;

— виртуальная библиотека связанных с кластерами и кластерной политикой документов.

Европейская обсерватория кластеров предлагает управляемый пользователями комплект интерактивных инструментов для поддержки основанной на фактах кластерной политики. Пользователи могут получить доступ к данным о стандартных секторах и регионах, использовать собственные определения, данные и настройки, которые постепенно добавляются к картографическому инструменту. Кроме того, используется служба WIKI — веб-сайт, где пользователь может редактировать страницы wiki и сделанные правки без каких-либо знаний в области программирования. Страницы wiki представляют информацию о регионах, секторах, организациях и сетях. Библиотека кластеров Европейской обсерватории представляет собой европейскую базу данных по всем видам связанных с кластерами и кластерной политикой документов, в которой пользователи могут осуществлять просмотр и поиск отчетов о политике кластеров, секторные и региональные отчеты, а также описания кластеров.

В СНГ в целом, в отдельных странах-членах, в Российской Федерации в целом и отдельных субъектах Федерации подобные инструменты качественного и количественного анализа кластеров отсутствуют, что по определению препятствует сравнительному изучению систем территориального управления инновациями в СНГ и в Европе. Необходимо определиться, какие именно индикаторы должны быть приняты для измерения и оценки кластеров и кластерной политики. Какая-либо доказательная статистическая база или база случаев по данным вопросам в разрезе муниципальных образований и на региональном уровне также отсутствует. Очевиден критический недостаток статистических данных такого типа.

К примеру, Программа работ Межгосударственного статистического комитета СНГ на 2010 г. не содержит ни одного пункта, который хотя бы косвенно можно отнести к сфере инноваций, кластеров, технологических платформ или чего-либо подобного. Учитывая эти реалии, можно предположить, что конкретные муниципальные образования, регионы или страны СНГ могут быть охарактеризованы с помощью методов экспертного оценивания и социологического мониторинга.

Еще одна проблема сравнительного анализа заключается в том, что необходимо проводить различие между инновационными кластерами как действующими структурами и публичной политикой кластеров, которая ставит своей задачей их создание или дальнейшее развитие.

Активные кластеры характеризуются определенным воздействием на экономику и социальную среду, которые могут быть статистически зафиксированы, например, с точки зрения специализации деятельности или концентрации занятости в пределах конкретного сектора промышленности. Напротив, публичная политика кластеров выражается в форме определенной стратегии, политических приоритетах и распределении финансирования с целью способствовать инновациям, региональному развитию или другим целям политики. Политика кластеров может быть определена как специфические правительственные усилия для поддержания кластеров, которая может принять различные формы и ставить различные акценты на промышленном производстве, малых предприятиях или НИОКР. Создание организаций или сетей либо поддерживается ясным мандатом и государственным финансированием на региональном уровне, либо более спонтанно иницируется в границах треугольника «университеты—инкубаторы—финансовые институты», с задачей преодолеть препятствия на пути сотрудничества и доверия между партнерами.

В действительности существуют несколько комбинаций между кластерами и политиками кластеров: кластеры, спонтанно созданные без какой-либо политической поддержки, политика кластеров, так или иначе приводящая к созданию или поддержке кластерных систем, а также и политика кластеров без статистически заметного влияния на эту сферу, как это имеет место в СНГ в последние годы.

Ряд исследований предоставляют систематические доказательства того, что в развитых странах кластеры занимают центральное место среди тех микроэкономических факторов, которые определяют уровень экономического благополучия регионов, т.е. кластеры и региональная специализация связаны с более высокими уровнями территориального развития [13; 9. Р. 1315—1328]. Вместе с тем подразумеваемые выгоды кластеров связаны со значительными рисками различной природы и могут привести к провалу планов, стремящихся создать кластеры на пустом месте, особенно в многообещающих секторах роста, без рассмотрения регионального потенциала или необходимой «критической массы» в контексте глобальной конкуренции.

Разработка и применение кластерной политики остается сложной задачей для стран СНГ ввиду различных типов рынка, различной структуры национальной промышленности, политических и культурных барьеров, а также субъективных факторов политики. Поэтому изучение опыта и условий успеха кластерной поли-

тики является необходимым условием для более тесного сотрудничества между государственными организациями и акторами, ответственными за эту политику и реализацию соответствующих программ в странах СНГ.

Второе условие — развитие практических инструментов и решений для проблем, связанных с политикой инновационных кластеров и программами, такими, как поиск лучших методологий, например, картографических, идентификация новых рынков, находящихся на стадии становления, методов измерения производительности кластеров и оценки эффективности инициатив.

Третье условие — интерес к совместным усилиям по созданию кластерных сетей и сотрудничеству кластеров в регионах стран СНГ, что требует разработки долгосрочной совместной стратегии сильных кластеров, способных вести конкуренцию на мировом рынке.

Эксперты российского Института региональных инновационных систем, анализируя международный опыт проектирования региональных инновационных систем, приходят к выводу о том, что возможность управления инновационными процессами на национальном уровне снижается. По их мнению, это связано с тем, что транснациональные корпорации разбивают цепочки добавленной стоимости и размещают их там, где находят локальные преимущества, а регион в условиях глобализации становится естественной экономической областью.

При этом хотя государство потеряло возможность управлять процессом технологических изменений в направлении «сверху-вниз», оно все еще играет важную роль в инновационном процессе как катализатор инновационного процесса, поддерживает проводящуюся исследовательскую и инновационную деятельность, осуществляет роль посредника различных интересов, организует диалог между разными экономическими участниками будущих разработок и инициирует новые разработки. Вместе с изменяющейся ролью государства наблюдается переход от национального уровня к уровню региональной политики.

В СНГ отсутствует единая организационная основа, обеспечивающая управление созданием национальных и региональных инновационных стратегий в собственном смысле слова. Большинство руководителей и чиновников стран СНГ, причастных к управлению межгосударственными и межрегиональными пространствами в сфере инновационного развития, не обладают стратегическим мышлением, отсутствует необходимый уровень знаний о современных инновационных процессах и методах управления. В СНГ отсутствуют механизмы интеграции региональных систем с национальными и их включения в международные сети, а поскольку отсутствует стратегия инновационного развития, разрабатываемые программы, как правило, не приводят к ожидаемому результату.

Российские эксперты выделяют следующие системные проблемы, с которыми сталкиваются разработчики региональных инновационных программ в Российской Федерации (которые с полным основанием можно считать присущими и другим странам СНГ):

— отсутствие реальных индикаторов, оценивающих эффективность региональной инновационной программы, основанных на государственной статистике (отсутствие законодательной базы);

— неполнота правовой базы инновационной деятельности, в частности отсутствие законодательно закреплённых понятий (критериев) инновационного продукта, инновационного проекта, высокотехнологичной отрасли (комплекса) и т.д.;

— нечеткое разграничение федеральных и региональных функций в области инновационной деятельности;

— отсутствуют федеральные структуры (инструменты), обеспечивающие долгосрочное технологическое планирование;

— отсутствие адаптированной к российским условиям модели региональной инновационной системы;

— отсутствие четкой информации о создаваемой национальной инновационной системе, а также о международных стандартах.

Опираясь на анализ зарубежных и отечественных научно-исследовательских работ в области теоретических основ и методологий формирования инновационного пространства, можно утверждать, что среди положений, содержащихся в документах ЕС и ОЭСР, наибольшую актуальность представляют следующие:

— механизмы согласования промышленной политики СНГ с инновационными системами стран СНГ;

— механизмы согласования налоговых, таможенных, торговых вопросов, проблем интеллектуальной собственности, трансфера знаний, подготовки и мобильности специалистов с программами формирования инновационного пространства СНГ;

— методология проектирования кластеров;

— комплекс инструментов мониторинга состояния технологических направлений в странах СНГ и их регионах;

— электронные базы данных свободного по всем направлениям инновационного развития и территориальной политики стран СНГ, содержащих, среди прочего, инновационные профили стран СНГ и их регионов.

Основные препятствия территориальному сотрудничеству связаны с применением законов, регулирующих отношения и координацию действий между партнерами ввиду отсутствия общих критериев, на основе которых можно решить, какой именно закон должен применяться для правового регулирования вопросов, которые не охвачены соглашениями о сотрудничестве. Как показала практика, главными препятствиями территориальному сотрудничеству являются различные административные структуры и различающееся законодательство территориальных образований. Эти различия делают затруднительной координацию намерений и действий партнеров в случае отсутствия конкретных соглашений о сотрудничестве.

ПРИМЕЧАНИЕ

- (1) Рэнкинг ВБ оценивает страновые данные о деловом климате и ранжирует страны по 9 индикаторам: легкость процедур открытия и закрытия бизнеса, уплаты налогов, получения кредитов, регистрации собственности, получения разрешений на строительство, защиты инвестиций, затрат на принудительное (через суд) выполнение контрактов и условий международной торговли [10. Р. 12].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Адясов И.* Инновационная программа СНГ — новый мираж «интеграции». URL: <http://www.regnum.ru/news/1343792.html>
- [2] *Кавешников Н.Ю.* О возможности использования опыта Европейского Союза для экономической интеграции стран СНГ. URL: http://hist.asu.ru/aes/diss_ru.htm#_Точ49240886
- [3] *Колошин А. и др.* Анализ зарубежного опыта повышения отраслевой, региональной и национальной конкурентоспособности на основе развития кластеров. URL: <http://www.innosys.spb.ru/?id=886>
- [4] *Кулик С.А. и др.* Экономические интересы и задачи России в СНГ. — М.: ИНСОП, 2010.
- [5] *Обуховский В.В.* Сравнительный анализ моделей международной экономической интеграции: Дисс. ... канд. экон. наук. — М., 2006.
- [6] *Ушкалова Д.И.* Интеграционные процессы в регионе СНГ: ложные модели или дефекты реализации? — Материалы Российского экономического конгресса. — М., 2009.
- [7] *Хмелевский С.В.* Выбор инновационной стратегии. URL: <http://www.innosys.spb.ru/?id=886>
- [8] *Шишков Ю.В.* Оживит ли СНГ новая концепция его развития? // *Безопасность Евразии.* — 2008. — № 3.
- [9] *Brenner T., Gildner A.* The Long-term Implications of Local Industrial Clusters. — *European Planning Studies.* — October 2006. — Vol. 14. — № 9.
- [10] *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs.* The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. — Washington, 2010.
- [11] *Freeman C. (ed).* Technological Innovation and National Economic Performance. — Aalborg: Aalborg University Press, 1981.
- [12] <http://www.tci-network.org/cluster/resources>
- [13] *Wennberg K., Lindqvist G.* How do Entrepreneurs in Clusters Contribute to Economic Growth? // *SSE/EFI Working Paper Series in Business Administration* Stockholm: Stockholm School of Economics. — 2008. — № 3.

THE STATE INNOVATION STRATEGY AND CLUSTER POLITICS

E.N. Ozhiganov

The Department of Political Science
People's Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article is dedicated to the analysis of the state innovation strategy in modern Russia and its influence on political stability.

Key words: political stability, cluster politics, innovation.