УДК 332.143:146

JEL R 58, P 48

DOI 10.25205/2542-0429-2018-18-3-91-103

Л. С. Марков, В. Б. Курмашев, А. Ф. Бурук

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

ОСОБЕННОСТИ МОНИТОРИНГА РЕГИОНАЛЬНОЙ КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКИ *

Аннотация

Рассмотрены понятийные и содержательные аспекты мониторинга кластерной политики. Выделены ключевые сложности и особенности, связанные с необходимостью учета множественного характера объектов и субъектов мониторинга кластерной политики, типологическими различиями между кластерами, поддержкой кластеров в рамках различных государственных программ, сложностью кластеров и кластерной политики как объектов регулирования. Показано, что не существует универсального подхода или представления об организации процесса мониторинга кластерной политики, а критерии, используемые для мониторинга, должны учитывать политические цели, быть взаимоувязанными по уровням субъектов и объектов мониторинга, измеряться в различной временной перспективе. Произведена систематизация укрупненных групп показателей, наиболее часто используемых для мониторинга кластерной политики, в разрезе объектов мониторинга.

Ключевые слова

кластерная политика, мониторинг, оценка, типы кластеров, субъект мониторинга, объект мониторинга

В настоящее время можно с уверенностью сказать, что кластерная политика прочно вошла в традиционный арсенал инструментов экономического развития в России и большинстве стран мира. В общем виде кластерная политика подразумевает комплекс мер преимущественно косвенного характера и используется как обобщающее название для различных способов поддержки и создания сетевых объединений предприятий. «Кластерная политика может принимать различные формы и преследовать различные цели. В большинстве случаев она реализуется при помощи специальных государственных программ развития...» [1].

Как и любая государственная экономическая политика, кластерная политика подразумевает исполнение специальных функций, направленных на достижение поставленных целей, в том числе и функцию мониторинга. Однако в силу широкого разнообразия существующих теоретических трактовок понятия кластера, а также выделяемых типов и стратегий их развития представления о подходах к мониторингу связанных с кластерами процессов также разнятся. Тем не менее, основываясь на накопленном опыте, можно выделить некоторые его особенности.

* Статья подготовлена в рамках приоритетного направления XI.172 (проект XI.172.1.2 «Научные основы региональной кластерной политики России» АААА-А17-117022250124-7) плана НИР ИЭОПП СО РАН 2018 г.

О терминах

Согласно Оксфордскому словарю, *monitor* (глагол) – наблюдение и контроль динамики или состояния (чего-либо) в течение определенного периода времени; держать под систематической проверкой¹. Авторами энциклопедического словаря «Психология труда, управления, инженерная психология и эргономика» под мониторингом понимается «систематическое наблюдение и оценка состояния различного рода процессов, явлений, событий, мнений»². С. С. Сулакшин определяет мониторинг государственной политики как «измерение измеримых показателей, релевантных к цели государственной политики, которые характеризуют состояние объекта управления», а также указывает, что мониторинг служит целям получения обратной связи для корректировки воздействия [2. С. 7].

Обращаясь к зарубежным источникам по вопросам мониторинга кластерной политики, стоит отметить часто употребляемые термины «evaluation» и «assessment», эквивалентные русскому слову «оценка». Оценка (*evaluation; assessment*) – принятие решения о величине, количестве или стоимости чего-либо³.

Таким образом, мониторинг и оценка рассматриваются как понятийно и содержательно связанные процессы, при этом, как правило, мониторинг считается более широким понятием, включающим в себя оценку. Однако по поводу соотношения понятий мониторинга и оценки существуют и иные мнения. Например, I. Miles и P. Cunningham [3] отмечают, что отдельные действия по мониторингу не эквивалентны оценкам и не достаточны для ответа на вопросы о достижении целей и/или более масштабных последствий программы. Мониторинг относится к (систематическому) сбору и представлению информации в ходе программы и предоставляет набор полезной информации о процессах и результатах программы, которые впоследствии могут использоваться для оценок. В идеальном случае мониторинг должен быть неотъемлемой частью оценки, включая регулярный сбор данных в течение всего жизненного цикла кластерной политики.

M. Kulicke [4] проводит различия между разными типами оценок, выделяя предварительные (*ex ante*), сопровождающие и фактические (*ex post*) оценки. Предварительные оценки производятся до начала реализации политики. Они сосредоточены на определении уместности политических мер и плановых показателей, служат ориентиром для определения дальнейших действий. Сопровождающие оценки текущих программ обеспечивают непрерывную обратную связь в соответствии с предопределенными показателями о результативности и эффективности кластерной программы. Эти оценки позволяют оперативно реагировать на неожиданные последствия вмешательств и выявленные проблемы, связанные с реализацией политики. Оценки *ex post* проводятся в конце или после завершения программы и фокусируются на влиянии политики и достижении плановых результатов. Таким образом, предварительные и сопровождающие оценки, как правило, применяются для разработки и реализации политики, а оценки *ex post* в основном используются для подведения итогов и обеспечения отчетности.

В работе «Clusters and clustering policy: a guide for regional and local policy makers» отмечается, что на практике (кластерный) мониторинг, скорее всего, будет внутренним процессом, координирующим управление кластерами, в то время как оценки, как правило, передаются независимой третьей стороне [4].

Мы не будем вдаваться в изучение особенностей использования того или иного термина в зависимости от ситуации, так как эти два понятия вне зависимости от выбранного ракурса рассмотрения на практике, как правило, сосуществуют, дополняя друг друга. При дальнейшем анализе будем считать, что мониторинг как этап государственной политики подразуме-

¹ English Oxford Living Dictionaries / Oxford University Press, 2008. URL: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/monitor> (дата обращения 25.05.2018).

² Душков Б. А., Королев А. В., Смирнов Б. А. Энциклопедический словарь: Психология труда, управления, инженерная психология и эргономика. 3-е изд. М.: Академический проект, Деловая книга, 2005. 848 с. (Серия «Gaudeamus»)

³ English Oxford Living Dictionaries.

вает некую оценку, выступая более широким понятием, в первую очередь, подразумевающим сопровождающие и фактические (ex post) оценки, основные принципы которого формируются на этапе оценок ex ante.

Зачем нужен мониторинг кластерной политики

Авторы «Clusters and clustering policy: a guide for regional and local policy makers» отмечают, что в последние десятилетия вопрос оценки политических вмешательств становится все более актуальным и часто вызван необходимостью продемонстрировать целесообразность, осуществимость и эффективность государственной политики. Оценка кластерной политики может быть полезна с точки зрения:

- выбора объектов для финансовой поддержки,
- совершенствования программ развития и определения мер государственной поддержки,
- прекращения поддержки определенных кластеров.

Также оценки могут служить весомым аргументом в конкуренции за государственные средства [5].

В «Smart guide to cluster policy» отмечается, что оценка кластерной политики выполняет три основные функции:

- предоставление информации о реализации и достижении целей программы развития, а также доведение этой информации до лиц, принимающих решения;
- разъяснение логики стратегических мер для широкой общественности;
- поддержка конструктивного участия заинтересованных сторон посредством коммуникаций и укрепления доверия [6].

Мировая практика кластерного развития демонстрирует следующие примеры практической значимости мониторинга. Оценка кластерной программы «Французские кластеры конкурентоспособности» способствовала уточнению задач кластерной политики в направлении более эффективной поддержки малых и средних предприятий (МСП) посредством обеспечения доступа к финансированию, создания условий для роста и экспорта. Целью оценки валлонской кластерной политики было принятие решений о ее продолжении и дальнейшей поддержке каждого конкретного кластера. Результаты ежегодной оценки программы «Инновационная сеть Дания» используются для мониторинга общей эффективности программы, а также для выявления конкретных проблем в кластерах, которые могут быть решены с помощью мер, разработанных в рамках программы. Программа «Кластерная земля Верхняя Австрия», в рамках которой мониторятся от 80 до 90 показателей деятельности кластера, измеряемых ежемесячно, ежеквартально и ежегодно, представляет собой пример оценки, ориентированной на управление.

Сложности и особенности мониторинга кластерной политики

В случае кластерной политики мониторинг характеризуется несколькими особенностями, во многом обусловленными характером кластеров, что осложняет его реализацию.

Если мы говорим о формировании единой системы мониторинга региональной кластерной политики, рассматривая последнюю как процесс целенаправленный и целостный, то основной сложностью, во многом предопределяющей остальные особенности оценки кластерной политики, является необходимость учитывать поддержку кластеров разного типа. Существует множество подходов к типологизации кластеров, однако основными классификационными характеристиками кластеров выступают структура, отраслевая специализация, географический масштаб и этап жизненного цикла [6].

В мировой практике кластерной политики известны примеры учета различий между объектами поддержки. Примером является японская программа поддержки промышленных кластеров, в ходе которой различают [7]:

- столичные районы, ориентированные на коммерциализацию технологий с помощью крупных фирм;
- научно-технологические кластеры, сфокусированные на передаче технологий, бизнес-инкубации и увеличении объема инвестиций в НИОКР;
- нишевые кластеры, цель которых заключается в поддержке существующих сетей с ограниченной долей рынка;
- мини-кластеры, поддержка которых направлена на формирование сети между небольшими по размеру кластерами, находящимся в стадии развития.

Применительно к типологическим особенностям кластеров, влияющим на показатели и методику оценки, авторы «Smart guide to cluster policy» выделяют:

- специализацию (например, промышленный или инновационный кластер);
- источник индуцирования (государственная программа или без нее);
- степень зрелости;
- географический охват;
- промышленный охват;
- вклад в решение социальных проблем;
- цель государственного вмешательства [5].

Из представленных характеристик для нас интерес представляют первые три, поскольку два последних классификационных критерия связаны с целеполаганием в рамках конкретной программы развития кластеров, географический охват нашего анализа определен, а критерий промышленного охвата указывает на необходимость учета отраслевых границ конкретного кластера (но не кластерной политики).

Критерий зрелости кластера на уровне кластерной политики находит отражение в необходимости поддержки как существующих, так и формирующихся кластеров [1], из чего возникает потребность в процессе мониторинга учитывать как институционально оформленные, так и не оформленные кластеры.

Формирующиеся кластеры характеризуются наличием, по меньшей мере, большинства содержательных критериев кластера (участники и связанность), но могут не обладать стратегической и/или организационной компонентами зрелого кластера. Часто для работы с такими протокластерами необходима их идентификация «сверху» (отдельный тесно пересекающийся с оценкой и мониторингом вопрос, в случае первичного анализа их заменяющий) [8] и дальнейший мониторинг в разрезе кластерообразующих отраслей.

Простейшие инструментальные средства идентификации кластеров «сверху» оперируют традиционными показателями выручки, занятости, экспорта и дополняются анализом отраслевой структуры. Существуют более сложные, но и более информативные подходы, например, через расчет коэффициентов локализации и анализ сдвиг-составляющих. Источник информации для идентификации «сверху» – официальная статистика. Однако, как отмечается авторами «The cluster policies whitebook», в большинстве случаев базовые знания о процессах кластеризации часто отсутствуют в силу недостатка соответствующей статистики [9].

Исходя из предположения о необходимости формализации объекта управления наиболее простым способом мониторинга состояния формирующихся кластеров является отслеживание процесса их институционализации в разрезе трех критериев: содержательного, организационного и стратегического [10].

Институционально оформленные кластеры, как правило, удовлетворяют приведенным критериям, являются участниками государственных программ и внесены в соответствующие реестры. Поэтому содержательной основой мониторинга формализованных кластеров выступает система показателей, прописанная в соответствующей программе. Именно к мониторингу официально признанных кластеров, как правило, и сводится мониторинг кластерной политики. Данный факт наряду с типологическими критериями источника индуцирования и специализации определяет следующую проблему мониторинга региональной кластерной политики – поддержку кластеров в рамках различных программ.

Региональная кластерная политика, реализуемая в контексте различных программ поддержки кластеров национального уровня, сосредоточена на оценке уместности кластерной

политики и ее общего воздействия на регион. Примером такого подхода является кластерная политика Баварии («Cluster Offensive Bayern»), представляющая собой скоординированную региональную кластерную политику, затрагивающую все кластеры Баварии [11].

Данный вопрос актуален для отечественной региональной кластерной политики, поскольку в России поддержка процессов кластеризации на федеральном уровне осуществляется в рамках двух направлений: инновационных территориальных и промышленных кластеров [10].

Первое берет начало с Постановления Правительства Российской Федерации № 188 от 6 марта 2013 г. «Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров» (ИТК)⁴. В настоящее время поддержка ИТК продолжается в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 27 марта 2016 г. № 400 «О приоритетном проекте Минэкономразвития России “Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня”» (ИТК 2.0)⁵.

Второе направление реализуется во исполнение Постановления Правительства РФ № 779 от 31 июля 2015 г. «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров» (с изменениями в редакции ПП РФ № 963 от 26.09.2016)⁶, утверждающего требования к промышленным кластерам и их спецорганизациям, а также правила подтверждения этих требований в целях применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности.

Необходимость мониторинга кластеров, поддерживаемых в рамках различных государственных программ, на практике приводит к разделению показателей деятельности кластеров и их участников на общие и специфические. К общим показателям относится набор критериев, традиционно подлежащих оценке: численность занятых, выручка, добавленная стоимость и др. При этом набор общих показателей должен обеспечивать минимально достаточный уровень информации для расчета производных характеристик, подлежащих оценке. К специфическим показателям относятся критерии, отражающие типологические особенности кластеров и программ их развития (инновационную активность, развитие МСП и т. п.).

Программой ИТК 2.0. определяются следующие специфические показатели:

- число высокопроизводительных рабочих мест, созданных заново или в результате модернизации имеющихся рабочих мест;
- объем совместных работ и проектов в сфере научных исследований и разработок внутри ИТК либо с привлечением иностранного партнера за период 2016–2020 гг.;
- рост числа международных патентов на изобретения в организациях – участниках ИТК.

Специфическими показателями, характеризующими деятельность промышленных кластеров, являются:

- объем отгруженных малыми и средними предприятиями промышленного кластера товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами;
- затраты участников промышленного кластера на приобретение импортного сырья и комплектующих;
- продукты и технологии из планов по импортозамещению.

⁴ Постановление Правительства РФ от 06.03.2013 №188 (ред. от 15.09.2014) «Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_143138/ (дата обращения 01.09.2017).

⁵ Приказ Минэкономразвития России от 27 июня 2016 г. № 400 «О приоритетном проекте Минэкономразвития России “Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня”». URL: <http://cluster.hse.ru/doc/Кластеры-лидеры/Приказ%20Минэкономразвития%20России%20от%2027%20июня%202016%20г.%20№%20400.pdf> (дата обращения 01.09.2017).

⁶ Постановление Правительства РФ от 31.07.2015 № 779 (ред. от 26.09.2016) «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183798/ (дата обращения 01.09.2017).

Таким образом, при разработке подхода к мониторингу следует учитывать различия между скоординированной региональной кластерной политикой, направленной на поддержку различных кластеров и кластерную политику, направленную на конкретный кластер, что обнажает следующую особенность мониторинга кластерной политики – многообъектность.

P. Raines [12] выделяет два вопроса, заслуживающих внимания при проектировании подхода к оценке кластерной политики: как измерить функционирование кластера и как увязать эту деятельность с экономическим развитием территории. Из чего следует, что объектами оценки может являться сам кластер, а также его влияние на развитие региона или страны.

Авторами «Impact evaluation of cluster-based policies» [13] отмечается, что оценка кластерной политики охватывает несколько уровней:

- уровень управления кластером (функционирование специализированной организации кластера);
- проектный уровень (результаты кластерных проектов);
- уровень кластерной политики в целом.

T. Andersson и др. [9], отмечая недостаточную развитость мониторинга как этапа кластерной политики, выделяют следующие его направления: развитие кластера; влияние кластеров на бизнес (по сравнению с контрольной группой некластеризованных фирм); влияние кластерной политики на экономику региона и удовлетворение запросов бенефициаров политических инструментов.

Авторы «Clusters and clustering policy: a guide for regional and local policy makers» [4] указывают на различные способы категоризации показателей эффективности кластерной политики, в простейшем случае различая критерии микроуровня (предприятия), мезоуровня (кластер) и макроуровня (регион или страна). При этом переменные на каждом нижнем уровне можно рассматривать как предпосылки входов на следующем более высоком уровне.

T. Christensen и др. [14], пытаясь охарактеризовать идеальную конструкцию по оценке кластерной политики, в качестве объектов оценки выделяют: специализированные организации развития кластеров, участников кластеров, программы развития кластеров, а также эффекты для общества / экономики в целом.

Таким образом, многообъектность кластерной политики подразумевает не только множественность кластеров как объектов государственной поддержки, но имеет и качественную составляющую, заключающуюся в необходимости оценки объектов разного рода.

Хотя потенциальные показатели, пригодные к оценке процессов кластеризации, встречаются в специальной литературе в изобилии, их выбор для конкретной цели может быть довольно сложным из-за ограничений, связанных со спецификой объекта оценки, наличием времени, средств и данных. Укрупненные группы показателей, наиболее часто используемых для мониторинга кластерной политики, в разрезе объектов мониторинга представлены в табл. 1.

Еще одним аспектом, отмечаемым Т. Кристенсеном с соавторами [14], является разделение эффектов от кластерной политики на краткосрочные, достигаемые преимущественно на уровне отдельных участников и спецорганизаций, и долгосрочные, получаемые обществом в целом от реализации политики или программы. Соответствующим образом показатели для оценки делятся на кратко-, средне- и долгосрочные.

Специалистами Межамериканского банка развития выделяются два этапа кластерной политики с точки зрения временной перспективы [16]. В кратко- и среднесрочной перспективе авторы видят основную задачу кластерной политики в решении проблем координации, а в долгосрочной – в реализации ряда согласованных частных и государственных инвестиций, использовании различных мер поддержки. Соответственно оценка первого этапа требует мер, которые могут повлиять на создание и силу различных видов взаимоотношений между фирмами и другими заинтересованными сторонами в процессе разработки программы развития кластера. На втором этапе требуются меры, связанные с ожидаемыми последствиями осуществления мероприятий, включенных в программу. Поскольку цель программы развития кластера всегда связана с местным экономическим развитием, критерии оценки будут

Таблица 1

Показатели, используемые в целях мониторинга кластерной политики

Объект	Показатели
Участники кластеров	Общие показатели деятельности (выручка, рентабельность, добавленная стоимость, численность занятых и др., в том числе в динамике); специфические показатели деятельности (инновационная активность, деятельность МСП, экспорт и импортозамещение, количество и возможности НИИ, вузов и объектов инфраструктуры, доступность и качество ресурсов) [4; 9; 15; 18–21]
Специализированные организации кластеров (СО)	Сводная информация по кластерам, включая их возможности и потребности, реестры участников, деятельность СО и квалификация ее персонала, источники финансирования СО, вовлеченность стейкхолдеров в процесс принятия решений, наличие стратегии / программы развития, услуги управляющей команды кластера [18; 21]
Связанность участников и совместные проекты	Число активных участников сети, число стратегических альянсов, число совместных проектов и источники их финансирования, сила и разнообразие отношений фирм с другими предприятиями и организациями, количество и востребованность совместных мероприятий [4; 9; 10; 14; 19]
Кластерная политика (программа развития кластеров)	Целевые показатели программ развития кластеров; число и характеристики межкластерных проектов, в том числе инфраструктурных [4; 13; 14; 21]
Влияние кластерной политики	Абсолютные и относительные показатели производительности труда в регионе, новые предприятия и рабочие места, средний уровень заработной платы, экспорт продукции из региона, инвестиции в экономику региона, удовлетворенность бенефициаров кластерной политики [4; 9; 14; 16; 19]

Примечание: таблица составлена авторами.

сосредоточены на результатах, связанных с увеличением объемов производства, производительностью и связанными с ними инновациями, инвестициями, экспортом и долей на рынке.

Программа развития региональных кластеров, курируемая Управлением по делам малого бизнеса США (U.S. Small Business Administration) [15], также фокусируется на краткосрочных и среднесрочных результатах, которые могут быть достигнуты в ходе деятельности кластера (например, развитие альянсов между участниками кластера, коммерциализация новых технологий и улучшение экспортных и маркетинговых стратегий), и на долгосрочных результатах для экономики в целом (занятость, рост заработной платы, рост доходов бизнеса и увеличение числа новых предприятий).

Из приведенных примеров можно заметить увеличение ожидаемого срока получения результата от политического вмешательства по мере укрупнения масштабов объекта мониторинга. Кроме того, как отмечается в «A practical guide to cluster development», при принятии решения о структуре мониторинга важно сформировать набор показателей, способствующий оценке прогресса в достижении как краткосрочных, так и более долгосрочных целей. В идеальном случае в рамках мониторинга следует определить показатели, измеряемые ежегодно, в сочетании с измеряемыми раз в несколько лет. Например, вмешательство, поддерживающее инновации, может занять несколько лет, в то время как формирование первоначального партнерства имеет более короткие временные границы [23].

Четвертой особенностью мониторинга кластерной политики является многосубъектность, обусловленная организационной структурой региональной кластерной политики. В каждой

кластерной политике можно выделить несколько организационных уровней: уполномоченный орган государственной власти (министерство), специализированное агентство по развитию кластеров на территории (в России, как правило, центр кластерного развития), спецорганизации развития конкретных кластеров и, конечно, участники кластеров [17]. Каждый из этих уровней является субъектом, координирующим деятельность определенного масштаба: от фирмы или кластера до отрасли или региона. При этом деятельность организаций различного уровня сама является предметом оценки.

Поскольку эти уровни образуют иерархию, в основании которой лежат участники кластеров, а в вершине располагается уполномоченный за реализацию политики орган исполнительной государственной власти, удобно представить эти разные уровни как связанные причинно-следственным образом, т. е. выход на одном представляет вход, вызывающий воздействие на следующий более высокий уровень [4].

Таким образом, можно говорить, с одной стороны, о наличии контекстно зависимых особенностей, обусловленных типом объектов поддержки, количеством и фокусом государственных программ, которые необходимо учитывать при определении содержания и организации мониторинга кластерной политики; с другой – о наличии объективных особенностей, необходимых к учету вне зависимости от специфики кластеров или самой кластерной политики. Соотношение особенностей второго типа представлено в табл. 2.

Таблица 2

Соотношение основных детерминант
мониторинга региональной кластерной политики

	Кластеры			Кластерная политика	
Объект	Участники кластеров	Специализи- рованные организации кластеров	Связанность участников и совместные проекты	Реализация программы	Влияние кластерной политики
Субъект	Участники и специализи- рованные организации кластеров		Специализи- рованные организации кластеров и ЦКР	ЦКР и уполномоченный орган власти	
Временная перспектива и периодич- ность оценки	Кратко- и среднесрочная			Средне- и долго- срочная	Долго- срочная

Примечание: ЦКР – центр кластерного развития.
Таблица составлена авторами.

Помимо перечисленных, нельзя не отметить существование объективных проблем оценки кластерной политики методического плана, обусловленных сложностью кластеров и кластерной политики как объектов регулирования. Во многом эти проблемы свойственны оценкам политических вмешательств в целом.

Сложившаяся практика мониторинга кластерной политики, как правило, свидетельствует о том, что оценки сфокусированы на развитии кластеров в разрезе образующих их предприятий и эффективности управления кластерами. Гораздо меньше внимания уделяется оценкам влияния кластерной политики на эффективность кластеров как единого целого, выходящим за рамки производительности отдельных фирм.

В этой связи в отчете Ecotec Research & Consulting отмечается, что «большинство измерений фокусируется на экономических показателях деятельности кластера. Они охватывают

результаты, но не обеспечивают информацией о том, что способствовало успеху кластера» [23. С. 16]. S. Rosenfeld подчеркивает: «...для того чтобы более полно охватить и объяснить способность кластеров порождать синергические эффекты и определять слабые стороны, необходим новый набор признаков. Эти признаки должны включать не только такие точные и легко измеримые меры, как число взаимосвязанных фирм и специализированных услуг, но и менее явные показатели, которые могут быть оценены только через опросы...» [23. С. 12]. К таким факторам он относит: инновационную способность, знания и навыки, развитость человеческого капитала, близость поставщиков, доступность кредитования, доступ к специализированным услугам, частоту и глубину кооперации между фирмами.

Проблематичность оценок развития кластеров в целом и кластерной политики обусловлена их сложным характером, являющимся результатом воздействия многих факторов, действующих одновременно, но эффект которых может быть отложен во времени. К тому же одни кластеры возникают спонтанно, без государственной поддержки, в то время как некоторые кластерные инициативы еще не привели к заметным результатам [6; 7]. Кроме того, недостаток оценок воздействия неудивителен, поскольку оценка кластерной политики является сложной задачей, в реальных ситуациях редко приводящей к ответам со скоростью или уровнем детализации, требуемым ключевым стейкхолдерам [4].

Другая сторона вопроса – как приписать политическим воздействиям обнаруживаемые эффекты, учитывая сложную среду, в которой функционируют кластеры. Поскольку наблюдаемые изменения могут быть сгенерированы другими политическими инструментами, трудно определить, какие эффекты могли бы быть исключительно результатом кластерной политики. Трудно отделить последствия реализации кластерной политики от влияния иных экзогенных для кластеров факторов: циклических колебаний, иных политических инструментов, действующих параллельно [4]. Данная проблема еще более усугубляется, когда оценка касается региональных кластеров, но поддерживаемых в рамках национальных программ [4].

По-видимому, решение этих вопросов лежит в методической плоскости. Кластеры следует понимать как сложные системы, которые не демонстрируют влияния мер политики на целевые переменные, такие как доход или занятость, линейным образом [4]. Поскольку меры кластерной политики по факту направлены не на результат непосредственно, а на структурные и средовые характеристики объекта управления, в процесс оценки должны включаться не только результирующие показатели, но и факторные условия.

Заключение

Мониторинг является неотъемлемой составляющей кластерной политики и служит различным целям: обоснованию необходимости и эффективности кластерной политики, принятию решений о поддержке определенных объектов или ее прекращении, уточнению мер государственной поддержки, оценке степени достижения политических целей и др.

Теория и практика кластерного развития предлагают широкий ряд показателей, используемых в процессе мониторинга, однако единого мнения о том, какие из них использовать, не существует, как и том, что следует оценивать. Многообразие подходов к мониторингу объясняется различными ожиданиями от регулирования кластерного развития, закладываемыми многочисленными группами заинтересованных лиц, различными целями кластерной политики, объектами и субъектами мониторинга. На сегодняшний день наиболее распространенными являются оценки, сосредоточенные на эффективности участников кластеров, деятельности органов координации и достижения целевых показателей кластерных программ. При этом эффективность кластеров как целостных систем и факторы, ей способствующие, наряду с оценками влияния кластерной политики на социально-экономическое развитие региона по-прежнему редки.

В идеале подход к мониторингу кластерного развития должен включать оценку эффекта от политических вмешательств на развитие кластера и территории его базирования, для чего необходимо учитывать многочисленные аспекты и факторы успешного функционирования

кластеров в динамике. Однако методические вопросы такой оценки остаются открытыми, а средства, выделяемые на кластерные программы, традиционно невелики, что частично объясняет неразвитость инструментального аппарата оценки.

В рамках разработки единого подхода к мониторингу кластерного развития в регионе следует предусмотреть возможность оценки деятельности участников кластеров и их специализированных организаций, развития сетеобразования и реализации кластерных проектов, достижения целевых показателей программ развития и их влияния на территорию. Для этого целесообразно разбить мониторинг на несколько этапов-уровней, исходя из масштабов объектов оценки и субъектов, ее осуществляющих. Поскольку система мониторинга региональной кластерной политики должна быть направлена на минимизацию затрат вовлеченных объектов и субъектов мониторинга, данные, собираемые на низших уровнях, следует рассматривать в контексте задач мониторинга на более высоких уровнях агрегации, что свидетельствует о необходимости встраивания мониторинга в организационную структуру кластерной политики.

В настоящее время методология оценки кластерной политики находится в зачаточном состоянии. В этой связи решения, принятые относительно целей и объектов мониторинга, должны приниматься во взаимосвязи с определением показателей, что говорит о необходимости определения требований к мониторингу на этапе разработки кластерной политики. При этом следует четко определить цели, объекты и предметы оценки, а также субъекты, осуществляющие сбор и анализ информации на различных уровнях, периодичность и затраты на осуществление оценки. Также следует учитывать, что показатели, пригодные к использованию в оценке одного кластера, могут оказаться нерелевантными для другого.

Список литературы

1. Europe INNOVA / Pro INNO Europe paper. The Concept of Clusters and Cluster Policies and Their Role for Competitiveness and Innovation: Main Statistical Results and Lessons Learned. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. № 9.
2. Сулашкин С. С. Современная государственная политика и управление. Курс лекций. М.: Директ-Медиа, 2013. 386 с.
3. Miles I., Cunningham P. Smart Innovation: A Practical Guide to Evaluating Innovation Programmes. Brussels: European Commission (DG Enterprise), 2006.
4. Clusters and clustering policy: a guide for regional and local policy makers. INNO Germany AG. European Union, 2010. 194 p. URL: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Clusters-and-Clustering-policy.pdf> (дата обращения 21.05.2018).
5. Smart guide to cluster policy / European Commission Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. European Union, 2016. URL: https://ec.europa.eu/growth/content/smart-guide-cluster-policy-published-0_en (дата обращения 25.05.2018).
6. Марков Л. С. Теоретико-методологические основы кластерного подхода / Под ред. Н. И. Суслова. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2015. 300 с.
7. Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches // OECD, 2007. 350 p. URL: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/competitive-regional-clusters-national-policy-approaches.htm> (дата обращения 25.05.2018).
8. Марков Л. С., Маркова В. М. Выявление эталонных кластеров: методические вопросы и практическое приложение к отечественной промышленности // Вестн. НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2012. Т. 12, вып. 1. С. 95–108.
9. Andersson T., Schwaag-Serger S., Sorvik J., Hansson E.W. The Cluster Policies Whitebook / IKED International Organization for Knowledge Economy and Enterprise Development. Malmö, Sweden, 2004. 252 p.
10. Марков Л. С., Курмашев В. Б., Низковский А. Ю. Федеральная и региональная кластерная политика России // Мир экономики и управления. 2017. Т. 17, № 4. С. 107–121.
11. Cluster offensive Bayern im Netzwerk zum Erfolg. München: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Energie und Technologie, 2018.

12. Raines P. Developing Cluster Policies in Seven European Regions. European Policies // Regional and Industrial Policy Research Paper. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2000. December, № 42. 43 p.
13. Impact evaluation of cluster-based policies // TACTICS. 2012. 123 p. URL: http://abclusters.org/wp-content/uploads/2013/12/Impact-evaluation-of-cluster-based-policies_0.pdf (дата обращения 25.05.2018).
14. Christensen T., Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G. Perfect Cluster Policy and Cluster Program. Berlin, Copenhagen, 2012. 50 p.
15. Turner M., Monnard A., Leete L. The Evaluation of the U.S. Small Business Administration's Regional Clusters Initiative. University Research Court. Maryland, USA: College Park, 2013. 173 p.
16. Giuliani E., Maffioli A., Pacheco M., Pietrobelli C., Stucchi R. Evaluating the impact of cluster development programs / Inter-American Development Bank. Lund: Sweden, 2013. 83 p.
17. Марков Л. С., Петухова М. В., Иванова К. Ю. Организационные структуры кластерной политики // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 3 (27). С. 140–162.
18. The Impacts of Cluster Policy in Denmark. An Impact Study on Behaviour and Economic Effects of Innovation Network Denmark. Denmark: Danish Agency for Science, Technology and Innovation, 2011. 40 p.
19. Learmonth D., Munro A., Swales J. Multi-sectoral Cluster Modelling: The Evaluation of Scottish Enterprise Cluster Policy // European Planning Studies. 2003. Vol. 11 (5). P. 567–584.
20. Sölvell Ö., Ketels C., Lindqvist G. The Cluster Initiative Greenbook. Stockholm, 2003.
21. Boosting Innovation: The Cluster Approach. Paris: OECD, 1999. 428 p.
22. European Cluster Excellence Initiative (ECEI): The quality label for cluster organizations - criteria, processes, framework of implementation / European Cluster Excellence Initiative. 2012. 25 p. URL: GOLD-Assessment.pdf (дата обращения 25.05.2018)
23. A Practical Guide to Cluster Development. A Report to the Department of Trade and Industry and the English RDAs by Ecotec Research & Consulting. 2001. 78 p. URL: <http://www.dti.gov.uk/files/file14008.pdf> (дата обращения 25.05.2018)
24. Rosenfeld S. Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development // European Planning Studies. 1997. Vol. 5 (1). P. 3–23.

Материал поступил в редколлегию 01.06.2018

L. S. Markov, V. B. Kurmashev, A. F. Buruk

Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS

PECULIARITIES OF REGIONAL CLUSTER POLICY MONITORING

Abstract

The conceptual and content aspects of cluster policy monitoring are considered. The key difficulties and peculiarities are marked out, which are associated with the need to take into account the multiple nature of the objects and subjects of cluster policy monitoring, the typological differences between clusters, the clusters support in the framework of various governmental programs, and the complexity of clusters and cluster policy as the objects of regulation. It is shown that there is no universal approach or idea about the organization of the monitoring of cluster policy, and the criteria used for monitoring should take into account political goals, be interconnected at the levels of subjects and objects of monitoring, and be measured according to the different time horizons. The systematization of aggregated groups of indicators most often used for monitoring cluster policy was made in the context of objects of monitoring.

Keywords

cluster policy, monitoring, evaluation, types of clusters, subject of monitoring, object of monitoring

References

1. Europe INNOVA / Pro INNO Europe paper. The Concept of Clusters and Cluster Policies and Their Role for Competitiveness and Innovation: Main Statistical Results and Lessons Learned. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, № 9.
2. Sulakshin S. S. Modern state policy and management. Lecture course. Moscow, Direct Media, 2013. 386 p. (in Russ.)
3. Miles I., Cunningham P. Smart Innovation: A Practical Guide to Evaluating Innovation Programmes. Brussels: European Commission (DG Enterprise), 2006.
4. Clusters and clustering policy: a guide for regional and local policy makers. INNO Germany AG. European Union, 2010. 194 p. URL: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Clusters-and-Clustering-policy.pdf> (accessed: 25.05.2018)
5. Smart guide to cluster policy / European Commission Directorate General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. European Union, 2016. URL: https://ec.europa.eu/growth/content/smart-guide-cluster-policy-published-0_en (accessed: 25.05.2018)
6. Markov L. S. Theoretical and methodological foundations of the cluster approach. Ed. by N. I. Suslov. Novosibirsk, IEIE SB RAS Publ., 2015, 300 p. (in Russ.)
7. Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches. OECD, 2007. 350 p. URL: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/competitiveregionalclustersnationalpolicyapproaches.htm> (accessed: 25.05.2018)
8. Markov L. S., Markova V. M. Identification of reference clusters: methodological issues and practical application to domestic industry. *Vestnik NSU. Series: Social and Economic Sciences*, 2012, vol. 12, no. 1, p. 95–108. (in Russ.)
9. Andersson T., Schwaag-Serger S., Sorvik J., Hansson E. W. The Cluster Policies Whitebook. IKED International Organization for Knowledge Economy and Enterprise Development. Malmö, Sweden, 2004, 252 p. URL: <http://portal.research.lu.se/portal/files/5954460/1304064.pdf> (accessed: 21.05.2018)
10. Markov L. S., Kurmashev V. B., Nizkovsky A. Y. Federal and Regional Cluster Policy of Russia. *World of Economics and Management*, 2017, vol. 17, no. 4, p. 107–121. (in Russ.)
11. Cluster offensive Bayern im Netzwerk zum Erfolg. München, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Energie und Technologie, 2018.
12. Raines P. Developing Cluster Policies in Seven European Regions. European Policies. Regional and Industrial Policy Research Paper, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2000. December, № 42. 43 p.
13. Impact evaluation of cluster-based policies. TACTICS. 2012. 123 p. URL: http://abclusters.org/wp-content/uploads/2013/12/Impact-evaluation-of-cluster-based-policies_0.pdf (accessed: 25.05.2018)
14. Christensen T., Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G. Perfect Cluster Policy and Cluster Program. Berlin, Copenhagen, 2012. 50 p.
15. Turner M., Monnard A., Leete L. The Evaluation of the U.S. Small Business Administration's Regional Clusters Initiative. University Research Court. Maryland, USA: College Park, 2013. 173 p.
16. Giuliani E., Maffioli A., Pacheco M., Pietrobelli C., Stucchi R. Evaluating the impact of cluster development programs. Inter-American Development Bank. Lund: SWEDEN, 2013. 83 p.
17. Markov L. S., Petukhova M. V., Ivanova K. Y. Organizational structures of cluster policy. *Journal of the New Economic Association*, 2015, № 3 (27), p. 140–162. (in Russ.)
18. The Impacts of Cluster Policy in Denmark. An Impact Study on Behaviour and Economic Effects of Innovation Network Denmark. Denmark: Danish Agency for Science, Technology and Innovation, 2011. 40 p.
19. Learmonth D., Munro A., Swales J. Multi-sectoral Cluster Modelling: The Evaluation of Scottish Enterprise Cluster Policy. *European Planning Studies*, 2003, vol. 11 (5), p. 567–584.
20. Sölvell Ö., Ketels C., Lindqvist G. The Cluster Initiative Greenbook. Stockholm, 2003.
21. Boosting Innovation: The Cluster Approach. Paris: OECD, 1999. 428 p.

22. European Cluster Excellence Initiative (ECEI): The quality label for cluster organisations - criteria, processes, framework of implementation. European Cluster Excellence Initiative. 2012. 25 p. URL: GOLD-Assessment.pdf (accessed: 25.05.2018)

23. A Practical Guide to Cluster Development. A Report to the Department of Trade and Industry and the English RDAs by Ecotec Research & Consulting. 2001. 78 p. URL: <http://www.dti.gov.uk/files/file14008.pdf> (accessed: 25.05.2018)

24. Rosenfeld S. Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development. *European Planning Studies*, 1997, vol. 5 (1), p. 3–23.

Информация об авторах / Information about the Authors

Марков Леонид Сергеевич, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (пр. Академика Лаврентьева, 17, Новосибирск, 630090, Россия)

Leonid S. Markov, Doctor of Sciences (Economics), Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS (17 Academician Lavrentiev Ave., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

leomarkov@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5470-8571

Курмашев Владислав Борисович, ведущий инженер, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (пр. Академика Лаврентьева, 17, Новосибирск, 630090, Россия)

Vladislav B. Kurmashev, Leading engineer, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS (17 Academician Lavrentiev Ave., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

vlad1073@mail.ru

ORCID: 0000-0002-1737-7176

Бурук Анна Филипповна, кандидат экономических наук, научный сотрудник, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (пр. Академика Лаврентьева, 17, Новосибирск, 630090, Россия)

Anna F. Buruk, Candidate of Science (Economics), Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS (17 Academician Lavrentiev Ave., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

anjuta-5@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-4564-2018

Для цитирования / For citation

Марков Л. С., Курмашев В. Б., Бурук А. Ф. Особенности мониторинга региональной кластерной политики // Мир экономики и управления. 2018. Т. 18, № 3. С. 91–103. DOI 10.25205/2542-0429-2018-18-3-91-103

Markov L. S., Kurmashev V. B., Buruk A. F. Peculiarities of Regional Cluster Policy Monitoring. *World of Economics and Management*, 2018, vol. 18, no. 3, p. 91–103. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0429-2018-18-3-91-103