**УДК 338.2**

**О.Е. Бергаль**

**МЕТОД ДОРОЖНОГО КАРТИРОВАНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА**

*В статье исследованы вопросы использования дорожных карт в государственном управлении. Цель исследования заключалась в обосновании возможности применения методологии дорожного картирования для реализации кластерной политики региона. Проанализированы кластерные политики в составе документов стратегического планирования 10 регионов. Отмечается, что кластерная политика входит в сферу интересов различных субъектов экономической деятельности, реализуется в рамках различных региональных программ, механизм ее реализации четко не прописан, в связи с чем, направления кластерной политики могут остаться продекларированными намерениями власти. Предлагаемая модель дорожной карты реализации кластерной политики включает мероприятия, взаимоувязанные по целям, финансовым ресурсам, срокам и исполнителям. В отличие от аналогичных действующих документов она дополнена текстовой частью с описанием сфер развития кластерной экономики и ожидаемых результатов, а также моделью целевых индикаторов результатов реализации кластерной политики. Установление базовых и плановых показателей с разбивкой по годам и этапам реализации кластерной политики обеспечит возможность определения достигнутых результатов (результативности) и соотношения между достигнутым результатом и затраченными ресурсами (эффективности). Информация, содержащаяся в такой дорожной карте, позволит уполномоченным органам осуществлять мониторинг и оценку результативности кластерной политики, а также последующее принятие управленческих решений по ее корректировке.*

***Ключевые слова:****кластерная политика региона; дорожная карта; кластер; целевые индикаторы; методы государственного управления.*

**Кластерная политика и дорожное картирование в государственном управлении.** В России государству отводится особая роль в развитии кластеров. Особенность государственного управления кластерами заключается в управлении механизмом кластеризации экономики, который охватывает бизнес-сообщество, научные организации, являющиеся основными разработчиками инновационной продукции, организации государственно-частного партнерства, государственные корпорации. Государственно-частное партнерство обеспечивает взаимовыгодное сотрудничество бизнеса и власти в целях реализация конкретного проекта, как правило, за счет частных инвестиций в объекты государственной собственности, переданные в доверительное управление на определенный срок. Кластерная политика (далее – КП) относится к документам стратегического планирования. Под региональной КП понимается комплекс государственных мер и программных мероприятий, направленных на развитие кластеров, центров кластерного развития, объектов кластерной инфраструктуры, обеспечивающих рост инноваций, импортозамещения, производительности труда и заработной платы, валового регионального продукта и региональной экономики в рамках стратегии социально-экономического развития региона.

В настоящее время реализуются Концепция КП Ярославской и Новосибирской областей, отдельными разделами направления КП входят в промышленные политики городов Москвы и Санкт-Петербурга, Республики Татарстан, Алтайского края, Новосибирской и Ярославской областей. В большинстве субъектов федерации направления КП определены в стратегиях социально-экономического развития регионов, например, Краснодарского, Ставропольского краев, Ростовской области и других. Региональные власти руководствуются Методическими рекомендациями по реализации кластерной политики в субъектах РФ. Реализация установленного порядка разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности органов исполнительной власти, предполагает проведение контроля реализации документов стратегического планирования. Однако анализ данных о результатах реализации документов стратегического планирования, размещенных на официальных сайтах администраций субъектов федерации, и о результатах контроля реализации документов стратегического планирования, размещенных на Портале государственного и муниципального финансового аудита[[1]](#footnote-1), позволяет сформировать мнение, что контроль реализации КП регионов не проводится. Направления КП в ряде случаев, остаются продекларированными намерениями власти. Учитывая длительный срок реализации кластерных проектов, КП может потерять свою результативность, если выбор объектов для поддержки впоследствии окажется неоптимальным. Фундаментальная причина рисков кроется в том, что государство фактически устраняется от совместной работы над развитием кластера после выделения субсидий и оказания первоначальной поддержки. На протяжении многих лет система управления демонстрирует свою неспособность обеспечить реализацию периодически формулируемых стратегических целей развития экономики и региональной политики [1]. Ввиду сказанного необходимы мониторинг и оценка результативности деятельности кластеров, служащие информационной основой для последующей корректировки перечня объектов, размеров государственной поддержки и механизмов развития [2]. Вопросы формирования КП, места и роли государства в процессе развития кластеров, механизмы управления кластерами активно обсуждаются в научной литературе [3, 4], в основном, с позиций внутрикластерного менеджмента. Региональный аспект реализации КП в должной мере не изучен. Одна из причин в том, что предмет исследования лежит в области смежных наук «Государственное и муниципальное управление» и «Государственный и муниципальный контроль».

Для решения вопроса, как реализовать КП, обратимся к методологии Форсайт [5]. Наиболее распространенными инструментами методологии Форсайт являются дорожные карты (далее – ДК), а также выбор приоритетов и построение образов будущего. Комплекс предложений по использованию инструмента ДК реализуется при формировании и реализации государственной научно-технической политики [6]. Под ДК понимается пошаговый сценарий развития определенного объекта. ДК являются современным инструментарием по оптимизации системы регионального управления [7]. Одним из эффективных методов планирования, прогнозирования и управления в сфере экономики признано дорожное картирование. Метод дорожного картирования является одним из наиболее эффективных в стратегическом планировании развития экономических объектов [8]. Результатом дорожного картирования становится план, учитывающий альтернативные пути развития объекта, и намечающий точки принятия стратегически важных решений. Как правило, выделяются две цели: первая – предвидение и планирование развития ситуации, на различных технологических, социальных, экономических и политических уровнях; вторая – управление процессом достижения поставленных стратегических задач (конструирование будущего). В общем случае ДК нацелены на информационную поддержку процесса принятия управленческих решений по развитию объекта картирования [9].

Анализ действующих ДК подтверждает широкое применение данной технологии в сфере государственного управления на федеральном и региональном уровнях. Однако большинство ДК не содержит пошаговый сценарий их реализации, финансовые показатели и порядок составления отчетности. В результате они не вписываются в сложившуюся систему финансового контроля, а отсутствие результатов контроля, в свою очередь, не позволяет корректировать ДК в соответствии с изменениями, возникающими в процессе реализации региональных документов стратегического планирования. Кроме того, среди значительного количества подобных документов отсутствуют ДК реализации КП региона. Задача настоящего исследования описать модель ДК реализации КП региона, модель целевых индикаторов (далее – ЦИ) результатов ее и обосновать их использование в процессе мониторинга, текущего и последующего контроля. Результаты оценки результативности и эффективности КП позволят принимать управленческие решения по ее актуализации и/или корректировке.

**Описание модели дорожной карты реализации кластерной политики.** Результаты анализа документов стратегического планирования Республики Татарстан, Краснодарского края, Ярославской области, таких как стратегия социально-экономического развития региона до 2030 г., стратегия инновационного развития региона до 2030 г., региональные программы, содержащие мероприятия по поддержке кластеров, «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»; «Развитие туризма в регионе», «Развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельхозпродукции и продовольствия», «Развития энергетики» легли в основу разработки ДК реализации КП региона, структура которой отличается от большинства действующих ДК.

Кластерные политики регионов, в основном ограничиваются целями или направлениями развития. Предлагаемая ДК реализации КП наряду с традиционной табличной формой, в отличие от аналогичных действующих документов, дополнена паспортом, кратким описание сфер развития кластерной экономики региона и результатов реализации КП.

*В паспорте ДК* приводятся следующие сведения: состав рабочей группы по формированию КП; ответственные исполнители; цели КП; перечень ЦИ результатов реализации КП; этапы и сроки реализации; направления реализации; значимые контрольные результаты реализации КП; общий объем финансового обеспечения, включая оценку объемов государственной поддержки мероприятий по развитию кластеров.

*Краткое описание текущих и ожидаемых результатов развития кластерной экономики* содержит следующую информацию: о структурных и технологических изменениях в отраслях, находящихся в сфере реализации КП; об ожидаемых социально-экономических эффектах от реализации КП в среднесрочном и долгосрочном периодах; о развитии налогооблагаемой базы; о результатах роста объемов инновационной продукции; о диверсификации экономики региона и развитии межкластерных связей и др. В ДК предусмотрено взаимодействие предприятий-членов кластера, субъектов кластерной инфраструктуры, регионального центра кластерного развития, органов государственной власти в процессе реализации КП. Каждое направление реализации КП содержит: перечень мероприятий, выполнение которых создает гарантии реализации данного направления (цели); ответственных исполнителей; сроки выполнения; объемы финансирования (при наличии); ожидаемые результаты. В рамках апробации составлены модель ДК реализации КП региона и модель ЦИ результатов ее реализации. Отличительная особенность модели ДК от действующих аналогичных документов в установлении объемов финансирования мероприятий ДК, которые предусмотрены в государственных программах.

*В предлагаемой модели ДК предусмотрена реализация пяти направлений КП:* формирование нормативной правовой базы для реализации КП в субъекте федерации и информирование общественности; создание и развитие кластерной инфраструктуры; информационное наполнение Федеральной IT-платформы кластеров; развитие кадрового потенциала субъекта РФ; реализация мер государственной поддержки – целевые субсидии (гранды) кластерным образованиям. В рамках каждого направления определен перечень мероприятий, указаны исполнители (соисполнители), контрольные сроки реализации, объем финансового обеспечения, включая бюджетные средства, предусмотренные в рамках государственных программ, и ожидаемые результаты. Участие в разработке ДК принимают представители региональной власти, Центра кластерного развития и кластерные организации. Например, исполнение мероприятий по направлению «Реализация мер государственной поддержки кластеров путем предоставления целевых субсидий (грантов) в рамках государственных программ» возложена на Минфин субъекта РФ (предоставление целевых субсидий в рамках реализации проекта по созданию высокопроизводительных рабочих мест) и Минэкономики субъекта РФ (предоставление грантов в рамках реализации проекта по увеличению объемов выпуска инновационной продукции). Сроки исполнения мероприятий и объемы выделяемых бюджетных средств соответствуют показателям, установленным в соответствующих государственных программах.

*Оценить степень достижения целей и результатов реализации КП* можно в случае, если имеются критерии оценки с заранее заданными параметрами, поддающиеся количественному измерению, и являющихся значимыми с точки зрения выполнения задач. В качестве ЦИ можно использовать следующие показатели: рост объемов производства товаров, работ, услуг; рост производительности труда на предприятиях, входящих в кластер; создание новых и высокотехнологичных рабочих мест; обеспечение конкурентоспособности отечественных предприятий; рост несырьевого и высокотехнологического экспорта товаров и услуг; увеличение количества малых и средних предприятий; ускоренное развитие инновационного сектора экономики; повышение эффективности системы подготовки кадров для экономики; обеспечение роста прямых отечественных и иностранных инвестиций; стимулирование социально-экономического развития региона. По возможности показатели должны быть согласованы с ЦИ, установленными в государственных программах, в части мероприятий по развитию кластеров. Предлагаемая модель ЦИ результатов реализации КП (таблица 1) имеет отличительные особенности от перечней ЦИ действующих программных документов, а именно: установление планируемых (прогнозируемых) величин ЦИ с разбивкой по годам на весь срок реализации КП, а также трех контрольных этапов достижения ЦИ. Реализация КП является непрерывным процессом, и в случае невыполнения намеченных целей необходима своевременная корректировка документа. В связи с чем, за период реализации ДК (например, 10 лет) целесообразно через каждые три года проверять выполнение ЦИ реализации КП и при необходимости проводить оценку результативности (определяется степень реализации запланированных мероприятий, достижения поставленных целей) и эффективности (определяется соотношение между достигнутым результатом и затраченными ресурсами) реализации КП.

Для оценки результативности КП необходимы статистические данные, сбор которых может обеспечить Центр кластерного развития и отраслевые министерства. В качестве статистических показателей применяются: темпы роста экономики региона, в том числе, за счет роста добавленной стоимости, созданной кластерами; объем средств бюджетов, иных централизованных фондов, инвестируемых в создание и развитие кластеров, темп роста инновационной продукции и другие. Срок реализации ДК совпадает со сроком реализации государственных программ, в которых предусмотрены мероприятия КП и ресурсы на их реализацию. Данные о времени начала и окончания реализации мероприятий фиксируются и могут корректироваться в процессе актуализации ДК. Исполнители ДК ежеквартально представляют в Центр кластерного развития информацию о выполнении мероприятий, после чего сводная отчетность и размещается на Федеральной IT-платформе кластеров.

Методические разработки адресованы разработчикам КП и могут использоваться при разработке или корректировке соответствующих документов. Модели ДК и ЦИ результатов реализации КП могут быть адаптированы для любого региона, реализующего КП. Информация, содержащаяся в ДК, а впоследствии отчеты о реализации мероприятий, позволят уполномоченным органам осуществлять мониторинг и оценку результативности КП, проводить актуализацию (корректировку) КП и обеспечить процесс реализации управленческих решений.

*Таблица 1*

**Модель целевых индикаторов результатов реализации региональной кластерной политики**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| №  № | Наименование ЦИ | План / факт | Базовый 2020 г. | Первый этап контроля  31.12.2023 | | | Второй этап контроля 31.12.2027 | | | Третий этап контроля  31.12.2030 | | |
| Значение ЦИ итогом по годам | | | | | | | | |
| 2021 г. | 2022 г. | 2023 г. |  |  |  | 2028 г. | 2029 г. | 2030 г. |
| 1 | Количество кластеров, в которых осуществлена разработка стратегии развития кластера, ед. | план | 1 | 3 | х |  | х | х | х | х | х | х |
| факт |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2 | Темпы роста производительности труда на предприятиях, образующих кластеры[[2]](#footnote-2), % | план | 5,5 | 6,5 | 7,0 |  |  |  |  | 9,0 | 9,8 | 9,9 |
| факт |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 3 | Темпы роста объемов инвестиций в предприятия, образующие кластеры, % | план | 7,5 | 8,8 | 12,5 |  |  |  |  | 25,0 | 30,0 | 35,0 |
| факт |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4 | Темпы роста объемов несырьевого высокотехнологичного экспорта, предприятий, образующих кластер, % | план | 4,8 | 5,3 | 12,5 |  |  |  |  | 23,8 | 44,0 | 54,0 |
| факт |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 5 | Удельный вес инновационных товаров в общем объёме отгруженных товаров[[3]](#footnote-3), % | план | 10,0 | 15,0 | 25,0 |  |  |  |  | 50,0 | 60,0 | 70,0 |
| факт |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 6 | Удельный вес валовой добавленной стоимости, созданной кластерами в ВРП, % | план | 20,0 | 25,0 | 35,0 |  |  |  |  | 45,0 | 50,0 | 52,0 |
| факт |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 7 | Общее количество субъектов МСП, включая ИП, входящих в кластеры[[4]](#footnote-4), ед. | план | 25 | 50 | 80 |  |  |  |  | 160 | 180 | 240 |
| факт |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 8 | Общее количество созданных рабочих мест в организациях – участниках кластеров за год, ед. | план | 55 | 100 | 100 |  |  |  |  | 100 | 100 | 100 |
| факт |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 8.1 | в том числе высокотехнологичных мест, ед. | план | 10 | 35 | 35 |  |  |  |  | 35 | 35 | 35 |
| факт |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

*Источник: Составлено автором.*

**Заключение.** Растущий динамизм политических решений и хозяйственных условий вызывает трудности в прогнозировании развития регионов и управлении процессом социально-экономического развития. ДК как управленческая технология может способствовать совершенствованию публичного управления, если в ней закреплены конкретные практические шаги, направленные на изменение состояния объекта; если они содержат четкие рекомендации по принятию ключевых управленческих решений, в том числе, с учетом изменений в управляемом объекте. В условиях проектного управления разработка и применение ДК реализации КП региона позволит обеспечить реализацию продекларированных намерений и обратную связь между разработчиками и исполнителями КП. Модель ДК разработана в целях стандартизации действий уполномоченных органов и включает в себя структурированный набор мероприятий, выполнение которых создает гарантии достижения целей посредством контроля и коррекции процесса их выполнения. Мероприятия ДК взаимоувязаны по целям, ЦИ, финансовым ресурсам, срокам, этапам и исполнителям. Ежегодная отчетность о реализации ДК и поэтапный контроль достижения ЦИ результатов реализации КП, оценка результативности и эффективности КП дают возможность выявлять отклонения, проблемы, получать объективную информацию, позволяющую принимать управленческие решения по ее корректировке (актуализации). Материалы исследования адресованы разработчикам региональной КП и государственных программ, содержащих мероприятия по поддержке и развитию кластеров, а также специалистам Центров кластерного развития. Результаты анкетирования 20 участников Всероссийской научно-практической конференции «Новая парадигма развития экономических систем в условиях цифровизации: теория, методология, управление»[[5]](#footnote-5) подтвердили возможность применения ДК уполномоченными органами власти регионов, при условии ее адаптации с учетом действующих документов стратегического планирования.

**Литература**

1. Новоселов А.С., Маршалова А.С. Формирование современной системы регионального и муниципального управления // ЭКО. 2019. № 8 (542). С. 83-102.
2. Абашкин В.Л., Бояров А.Д., Куценко Е.С. Кластерная политика в России: от теории к практике // Форсайт. 2012. Т. 6. № 3. С. 16-27.
3. Гохберг Л.М., и др. Кластерная политика: достижение глобальной конкурентоспособности // В.Л. Абашкин, С.В. Артемов, Е.А. Исланкина и др.; Минэкономразвития России, АО «РВК», Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2017. – 324 с.
4. Марков Л.С. Экономические кластеры как форма функционирования и развития промышленности региона: на примере кластеров высоких технологий г. Новосибирска. ИЭОПП СО РАН. – 2006. – 186 с.
5. Макаров С.А. Форсайт и долгосрочная стратегия как инструменты развития региона: опыт республики Татарстан // ЭКО. 2020. № 5 (551). С. 175-191.
6. Соколов А.В., Чулок А.А. Долгосрочный прогноз научно-технического развития России на период до 2030 года // Форсайт. Т.6. №1. 2012. С.12-25.
7. Герасимов В.О., Пуряев А.С. Стратегия развития региона и системы управления человеческим капиталом региона с учетом внедрения системы Форсайт-технологий // Экономические и гуманитарные науки. № 11. 2019. С. 97-107.
8. Санеев Б.Г., Соколов А.Д., Музычук С.Ю. Методология дорожного картирования в стратегическом планировании развития топливно-энергетического комплекса региона (на примере Иркутской области) // Известия Байкальского государственного университета. Том. 29. № 4. 2019. С. 660-669.
9. Глушко Е.А. Дорожные карты в государственном управлении // Право и государство: теория и практика. 2014. № 11(119). С. 53-59.

**References**

1. Novoselov A.S., Marshalova A.S. (2019). Formation of a modern system of regional and municipal management // ECO. No. 8 (542). Pp. 83-102.

2. Abashkin V.L., Boyarov A.D., Kutsenko E.S. (2012). Cluster policy in Russia: from theory to practice // Foresight. T. 6. No. 3. Pp. 16-27.

3. Gokhberg L., et al. (2017). Cluster policy: achieving global competitiveness // V.L. Abashkin, S.V. Artemov, E.A. Islankina and others; Ministry of Economic Development of Russia, JSC "RVC", NRU University Higher School of Economics. – M.: NRU HSE. 324 p.

4. Markov L.S. (2006). Economic clusters as a form of functioning and development of industry in the region: on the example of high-tech clusters in Novosibirsk. IEOPP SO RAN. 186 p.

5. Makarov S.A. (2020). Foresight and long-term strategy as instruments for regional development: the experience of the Republic of Tatarstan // ECO. No. 5 (551). Pp. 175-191.

6. Sokolov A.V., Chulok A.A. (2012). Long-term forecast of scientific and technological development of Russia for the period up to 2030 // Foresight. T.6. Vol. 1. Pp. 12-25.

7. Gerasimov V.O., Puryaev A.S. (2019). Regional development strategy and the region's human capital management system taking into account the introduction of the Foresight technology system // Ekonomicheskie i gumanitarnye nauki. No. 11. Pp. 97-107.

8. Saneev B.G., Sokolov A.D., Muzychuk S.Yu. (2019). Methodology of road mapping in strategic planning of the development of the fuel and energy complex of the region (on the example of the Irkutsk region) // Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta. Vol. 29. No. 4. Pp. 660-669.

9. Glushko E.A. (2014). Road maps in public administration // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. No. 11 (119). Pp. 53-59.

**Об авторе**

**Бергаль Ольга Ефимовна** – аспирант Аспирантской школы по государственному и муниципальному управлению, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия.

E-mail: [olyabergal@gmail.com](mailto:olyabergal@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-6637-1563

**O.E. Bergal**

**ROAD MAPPING METHOD IN IMPLEMENTATION OF REGIONAL CLUSTER POLICY**

*The article examines the issues of using road maps in public administration. The purpose of the study was to substantiate the possibility of applying the methodology of road mapping for the implementation of the cluster policy of the region. Cluster policies are analyzed as part of strategic planning documents for 10 regions. It is noted that the cluster policy is included in the sphere of interests of various subjects of economic activity, is implemented within the framework of various regional programs, the mechanism for its implementation is not clearly spelled out, and therefore, the directions of cluster policy may remain the declared intentions of the authorities. The proposed model of the roadmap for the implementation of cluster policy includes activities that are interrelated in terms of goals, financial resources, timing and executors. In contrast to similar documents in force, it is supplemented with a text part describing the areas of development of the cluster economy and expected results, as well as a model of target indicators for the results of the implementation of cluster policy. Establishment of baseline and planned indicators broken down by years and stages of the implementation of cluster policy will provide an opportunity to determine the results achieved (effectiveness) and the relationship between the achieved result and the resources expended (efficiency). The information contained in such a roadmap will allow authorized bodies to monitor and evaluate the effectiveness of the cluster policy, as well as the subsequent adoption of managerial decisions on its adjustment.*

***Keywords:*** *region cluster policy; road map; cluster; target indicators; methods of public administration****.***

**About the author**

**Bergal Olga Efimovna** – PhD student of PhD School of Public Administration, National Research University “Higher School of Economics”, Moscow, Russia.

E-mail: [olyabergal@gmail.com](mailto:olyabergal@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-6637-1563

*Статья поступила в редакцию \_\_.09.2021 г.*

1. Портал государственного и муниципального финансового аудита. URL: https://portal.audit.gov.ru/ [↑](#footnote-ref-1)
2. В рамках реализации Национального проекта «Производительность труда» обеспечивает формирование новой производственной культуры в РФ. [↑](#footnote-ref-2)
3. В рамках реализации Национального проекта «Международная кооперация и экспорт». [↑](#footnote-ref-3)
4. В рамках реализации Национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

   \*  Итоговый целевой показатель рассчитывается в сравнении с базовым 2020 годом. [↑](#footnote-ref-4)
5. Кубанский государственный технологический университет. Платформа для обмена опытом и идеями. URL: https://kubstu.ru/r-8925. [↑](#footnote-ref-5)