

## ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

Научная статья

УДК 332.13

doi:10.37614/2220-802X.3.2021.73.001

### РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА В АРКТИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ: КАКАЯ ОНА ЕСТЬ И КАКОЙ ЕЙ БЫТЬ?

**Александр Николаевич Пилясов**

Институт экономических проблем имени Г. П. Лузина Кольского научного центра Российской академии наук,  
Апатиты, Россия, pelyasov@mail.ru, ORCID 0000-0003-2249-9351

**Аннотация.** Момент истины для региональной промышленной политики в Арктике наступил. На федеральном уровне признана необходимость активной государственной политики в Арктической зоне — в последние годы государственные и частные корпорации реализуют с десяток новых проектов. Но нет ясности в приоритетах, направлениях и версиях арктической региональной промышленной политики. На основании анализа региональных стратегий социально-экономического развития арктических территорий обозначено семь направлений для активной промышленной политики: энергетическая, продовольственная и транспортная безопасность, индустрия местных стройматериалов, экологическая промышленность, производственная локализация корпоративных проектов, реструктуризация производств старопромышленных городов и районов. Анализ региональных законов о промышленной политике подтвердил, что их контекст и продвинутость зависят от размера и внутренней структуры регионального промышленного сектора. Несмотря на огромную роль, которую играют в совокупном промышленном производстве корпоративные структуры, вопросы взаимодействия с ними, а также вопросы формирования общей повестки промышленной политики обозначены в большинстве положений абсолютно недостаточно. В целом в Арктике России районная промышленность формирует около трех четвертей совокупного промышленного продукта. Дихотомия городской и районной промышленности внутри промышленного сектора арктических регионов означает необходимость значительно дифференцировать инструменты и институты местной промышленной политики внутри Арктической зоны. Оценка объемов промышленного производства, проведенная на уровне арктических муниципальных образований, позволила определить последовательность регионов: Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО), арктический Красноярский край (Норильский промышленный район, Таймыр и Эвенкия, Туруханский район), Мурманская область, Ненецкий автономный округ, арктические территории Республики Коми, Чукотский автономный округ, арктическая часть Архангельской области, республик Карелия и Саха (Якутия). На основании разработанного показателя корпоративности местного промышленного сектора выделено шесть групп муниципальных образований (сверхкорпоративные, высококорпоративные, динамичные, среднекорпоративные, малодинамичные и некорпоративные), для каждой из которых целесообразен свой пакет мер местной промышленной политики. Можно выделить четыре различные ситуации взаимодействия главных акторов региональной промышленной политики в лице региональной власти и компаний: первая — отсутствие корпоративной структуры, когда промышленную политику единолично осуществляет местная власть; вторая — обособленного существования власти и корпоративного бизнеса, опасный «голландской болезнью» и затуханием местных инициатив в области новых производственных проектов; третья — разрушительного для региона и динамики развития столкновения интересов власти и бизнеса; четвертая — активного взаимодействия региональной власти и компаний с получением эффектов синергии в региональной промышленной политике. Популярными инструментами современной промышленной политики в виде кластеров, парков и зон должны быть не обособленными «соборами в пустыне», а эффективными площадками интеграции усилий власти, корпораций, местного бизнеса, научных и образовательных структур региона в реализации проектов и мероприятий промышленной политики. Важнейшим фактором успеха региональной промышленной политики в Арктике является реализация стратегии региона-собственника.

**Ключевые слова:** промышленная политика местной власти в арктических территориях, факторы и версии региональной промышленной политики, размер и структура регионального промышленного сектора, степень корпоративности промышленности арктических регионов и муниципальных образований, анализ региональных нормативных правовых актов по промышленной политике, идеальная промышленная политика в регионах Арктики и ее приоритетные направления.

**Для цитирования:** Пилясов А. Н. Региональная промышленная политика в арктических территориях: какая она есть и какой ей быть? // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2021. № 3. С. 7–29. doi:10.37614/2220-802X.3.2021.73.001

## PROBLEMS OF INDUSTRIAL AND FISCAL POLICIES IN THE NORTH AND THE ARCTIC OF RUSSIA

Original article

### REGIONAL INDUSTRIAL POLICY IN THE ARCTIC TERRITORIES: WHAT IS IT AND WHAT SHOULD IT BE?

**Alexander N. Pilyasov**

Luzin Institute for Economic Studies of the Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences, Apatity, Russia,  
pilyasov@mail.ru, ORCID 0000-0003-2249-9351

**Abstract.** The moment of truth for regional industrial policy in the Arctic has arrived. At the federal level, the need for an active state policy in the Arctic has been recognized — in recent years, state and private corporations have been implementing a dozen new projects. But there is no clarity in the priorities, directions, versions of the regional industrial policy in the Arctic. Based on the analysis of regional strategies for the socio-economic development of the Arctic territories, seven directions for an active industrial policy are outlined: energy, food and transport security, industry of local building materials, environmental industry, production localization of corporate projects and restructuring of production in old industrial cities and regions. The analysis of regional industrial policy laws confirmed that their context and advancedness depend on the size and internal structure of the regional industrial sector. Despite the huge role that corporate structures play in the aggregate industrial production, the issues of interaction with them and the formation of a general agenda for industrial policy, are indicated in most of the provisions absolutely insufficient. In general, in the Russian Arctic, the district industry forms about three quarters of the total industrial product. The dichotomy of urban and district industry within the industrial sector of the Arctic regions means the need to significantly differentiate the instruments and institutions of local industrial policy within the Arctic zone. The assessment of industrial production volumes, carried out at the level of Arctic municipalities, made it possible to determine the sequence of regions: Yamal-Nenets Autonomous Okrug, Arctic Krasnoyarsk Territory (Norilsk Industrial Region, Taimyr and Evenkia, Turukhansk District), Murmansk Region, Nenets Autonomous Okrug, Arctic territories of the Komi Republic, Chukotka Autonomous Okrug, the Arctic part of the Arkhangelsk Region, the Republic of Karelia and the Republic of Sakha (Yakutia). Based on the developed corporateness index of the local industrial sector, six groups of municipalities (supercorporate, high corporate, dynamic, medium corporate, low dynamic and unincorporated) were identified, for each of which its own package of measures of local industrial policy is advisable. Four different situations of interaction between the main actors of regional industrial policy, represented by regional authorities and companies, can be distinguished: the first is the absence of a corporate structure, when industrial policy is solely carried out by local authorities; the second is the isolated existence of power and corporate business, dangerous by the Dutch disease and the fading of local initiatives in the field of new production projects; the third is a collision of interests between the authorities and business that is destructive for the region and for the dynamics of development; and the fourth is the active interaction of regional authorities and companies with the receipt of synergy effects in regional industrial policy. Popular instruments of modern industrial policy in the form of clusters, parks and zones should not be isolated “cathedrals in the desert”, but effective platforms for integrating the efforts of the authorities, corporations, local business, scientific and educational structures of the region in the implementation of projects and measures of industrial policy. The most important factor in the success of the regional industrial policy in the Arctic is the implementation of the strategy of the owner-region.

**Keywords:** industrial policy of local authorities in the Arctic territories, factors and versions of regional industrial policy, the size and structure of the regional industrial sector, the degree of corporateness of the industry of the Arctic regions and municipalities, analysis of regional legal acts on industrial policy, ideal industrial policy in the Arctic regions and its priority areas.

**For citation:** Pilyasov A. N. Regional industrial policy in the Arctic territories: what is it and what should it be? Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka [The North and the Market: Forming the Economic Order], 2021, no. 3, pp. 7–29. doi:10.37614/2220-802X.3.2021.73.001

### Введение

Размеры российской Арктики, экономический масштаб хозяйственной деятельности, климатическая и транспортная экстремальность многих ее районов и недружественность соседних государств с неизбежностью определяют необходимость здесь активной государственной, в том числе промышленной, политики. Недостаточно усилий только федеральной и корпоративной

промышленной политики, меры которой сориентированы в основном на развертывание новых и модернизацию существующих крупных проектов хозяйственного освоения. Необходимо и внутри самой Арктики усилиями региональной и муниципальной власти и ее партнеров заниматься созданием эффективной и инновационной местной производственной системы.

**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

Такие меры региональной промышленной политики в последние тридцать лет стихийно предпринимались различными руководителями регионов и городов Арктики и Севера. Например, первый президент Республики Саха (Якутия) М. Е. Николаев поддерживал создание сельской промышленности на базе алмазогранительного производства и сохранение местной промышленности, губернатор Югры А. В. Филипенко убежденно участвовал в запуске новых проектов в сфере глубокой переработки (ЛВЛ, МДФ-плиты и др.), руководство Ненецкого автономного округа создало в конце 1990-х гг. Ненецкую нефтяную компанию, призванную вести добычу и переработку нефти, мэр города Губкинского в Ямало-Ненецком автономном округе В. Л. Лебедевич предпринимал усилия по созданию производства деревянного домостроения. Этот перечень можно продолжить. Отношение к таким инициативам федеральных органов исполнительной власти, находящихся в те годы под влиянием либеральных идей предельно суженной роли государства в экономике, в большинстве случаев было негативным: никакой поддержки эти инициативы не получали. Неудивительно, что большинство из них закончились неудачно.

Стоит задача вернуться к уже не стихийной, а активной, целенаправленной региональной промышленной политике в Арктике в новых условиях отказа от экономического либерализма на пространствах российского Севера и Арктики, возможностей современных технологий, реалий быстрых изменений природной среды и климата, придав этой политике системный характер, которого она была лишена в 1990-е и 2000-е гг.

Здесь нам есть на что опираться. В советские годы активного государственного освоения районов Севера и Арктики были реализованы не только крупные ресурсные мегапроекты, но и сотни более мелких производственных проектов в местной индустрии стройматериалов, легкой, рыбоконсервной, перерабатывающей, мебельной, сувенирной и другой промышленности.

При этом очевидно, что простое возрождение умерших в годы радикальных экономических реформ 1990-х гг. местных производств невозможно. Региональная промышленная политика должна решать задачи не копирования ранее утраченного и повторения пройденного, а задачи экспериментального поиска новой производственной микроспециализации, продолжения индустриализации в постиндустриальных условиях с привнесением технологических решений, бизнес-процессов и оборудования, способных расширить границы

рентабельности в условиях традиционных для Арктики высоких экономических затрат.

Реалии показывают, что пока активность и инициативы региональной и местной власти в проведении такой промышленной политики очень скромные. Помимо объективных ограничений для региональной власти проводить такую активную политику (высокие издержки, дефицит финансовых ресурсов и полномочий) есть еще и определенная зашоренность, инерция сложившихся в последние тридцать лет представлений о пагубности любого государственного активизма в экономике: нам всем внушали последние десятилетия, что роль государства состоит исключительно в том, чтобы править инфраструктурные, монопольные и экологические «провалы рынка».

Однако для Арктики это неверно вдвойне: во-первых, на большинстве редко заселенных территорий рынка никогда не было и он вряд ли скоро возникнет — не хватает численности хозяйствующих субъектов для раскрепощения сил конкуренции; во-вторых, реалии инновационного развития и формирования основ экономики знаний требуют, как раз наоборот, не ослабления, а решительного укрепления роли государства (например, в виде поддержки университетов, исследовательских структур, экспертных центров и т. д.). Правда, при этом сама роль государства должна измениться: оно должно стать более «предпринимательским», умным и гибким в своем участии в экономике [1].

Непререкаемой истиной в советских учебниках по размещению производительных сил была невозможность и ненужность создания обрабатывающих производств в районах Севера и Арктики: труд северного работника дорог, материальные и транспортные затраты высокие — нет смысла идти дальше простой отработки уникальных ресурсных объектов. Однако новые реалии создания производств по сжижению природного газа (в перспективе — и газохимии) на Ямале, долговременной рентабельности металлургических производств в Норильском промышленном районе и Мурманской области, получения сплава Доре (финишных золотых слитков) прямо на месте добычи золота в Чукотском автономном округе (проект «Купол») подтверждают, что новые компактные, модульные, малолюдные технологии отменяют действие прежних закономерностей размещения — теперь в Арктике проекты переработки экономически целесообразны, рентабельны и оправданны. Но очевидно, что те новые закономерности, которые обнаружались в крупных мегапроектах освоения современной Арктики, должны и могут работать и при

**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

создании здесь более скромных проектов местных производств.

Между тем региональные власти арктических территорий порой сами заужают свои задачи в области региональной промышленной политики: например, в проекте Стратегии социально-экономического развития Чукотского автономного округа до 2030 года производственная диверсификация рассматривается исключительно внутри добывающей промышленности, возможности и потенциал других отраслей не прорабатываются<sup>1</sup>.

Какой же объект для приложения усилий можно предложить современной региональной промышленной политике в российской Арктике? Обобщение текстов принятых стратегий арктических регионов, в которых упоминаются реализуемые или запланированные к реализации производственные проекты, обозначает как минимум семь направлений.

1. Проекты, направленные на повышение энергетической независимости и замещение завоза котельного и печного топлива (например, освобождение от мазутозависимости Мурманской области). Речь идет об использовании местных энергетических ресурсов и альтернативных источников энергии для тепло- и электроснабжения арктических территорий. Если новые схемы теплоэнергообеспечения будут более экономичными, чем существующие, это сразу же расширит коридор возможностей для развертывания здесь новых местных производств. Вот почему это направление является первым и критичным для всех остальных. И его нельзя реализовать из федерального центра в рамках федеральной промышленной политики: реализуемые решения должны быть предельно локализованными с точки зрения особенностей местной ресурсной базы, учета местной ландшафтной и климатической динамики и других специфичных факторов. Только местно специфичные решения будут экономически эффективными и устойчивыми.

2. Проекты реконструкции, модернизации и создания новых производств в области малого транспортного машиностроения: например, Жатайского судоремонтно-судостроительного завода в Республике Саха (Якутия) и производство

алюминиевых лодок на территории опережающего развития «Беринговский» в Чукотском автономном округе (ООО «Алеут»). Транспорт, как и энергетика, — это главные «удавки», препятствующие развертыванию в удаленных районах Арктики и Севера новых местных производств. Вот почему усилия по ослаблению их пресса всегда приоритетны для мер местной промышленной политики. И они дают каскадный положительный эффект в соседних отраслях.

3. Проекты производственной локализации — формирование сети субконтракторов из числа субъектов малого и среднего производственного бизнеса вокруг якорной структуры в виде ресурсной корпорации или крупного машиностроительного предприятия (в регионах Европейской Арктики). Речь идет об исключительно важной, но пока редко где реализуемой, внутризональной (в Арктической зоне) производственной кооперации<sup>2</sup>. Можно рассматривать эти проекты как возвращение на новом уровне к практике советских районных (территориальных) межотраслевых комплексов в районах Севера и Арктики.

4. Проекты индустрии местных стройматериалов: речь идет не просто о возрождении советских производств, а о новых материалах (с новыми свойствами) для строительства и реконструкции жилых и производственных зданий (например, морозостойких, препятствующих растеплению грунтов, теплосберегающих, с длительным сроком службы и др.). Такой поиск (например, изучение свойств базальтов) идет повсеместно, но пока редко где материализуется в конкретных проектах.

5. Ликвидация накопленного за годы промышленного освоения экологического ущерба. Речь идет о проектах переработки производственных и бытовых отходов с целью максимального вовлечения их в хозяйственный оборот в виде источников топлива или сырья для химической, биотехнологической и другой промышленности. Наиболее динамично развивается местная утилизация отходов лесопромышленного комплекса (например, производство топливной щепы и пеллетов), бутилированной тары, старых шин и др. Потенциально можно говорить о возникновении на базе этих производств новой местной экологической промышленности.

<sup>1</sup> Проект Стратегии социально-экономического развития Чукотского автономного округа до 2030 года. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_razvitiye/strategicheskoe\\_planirovanie\\_prostranstvennogo\\_razvitiya/strategii\\_socialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya\\_subektov\\_rf/proekty\\_strategii\\_subektov\\_rf/proekt\\_strategii\\_socialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya\\_chukotskogo\\_avtonomnogo\\_okruga\\_do\\_2030\\_goda.html](https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategii_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_subektov_rf/proekty_strategii_subektov_rf/proekt_strategii_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_chukotskogo_avtonomnogo_okruga_do_2030_goda.html) (дата обращения: 07.08.2021).

<sup>2</sup> Исключительно значимая для российской экономики тема межрегиональной хозяйственной интеграции арктических ресурсных корпораций и машиностроительных заводов (как потенциальных поставщиков необходимого добычного оборудования) в основной зоне расселения России находится вне компетенции региональной власти и региональной промышленной политики. Это приоритет федеральной промышленной политики.

**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

6. Реструктуризация — создание в моногородах и на старопромышленных территориях новых производств, не связанных с деятельностью структурообразующих предприятий. По мере неизбежного истощения природных активов давно эксплуатируемых месторождений корпорации теряют интерес к территории. Перед местной промышленной политикой встает вызов замещения прежней деятельности новой (хорошо, когда эти угрозы осознаются задолго до залпового сокращения работников якорного предприятия). Например, моногород Билибино Чукотского автономного округа, в котором после консервации Билибинской АЭС и прекращения добычи на руднике «Каральвеем» возникнут угрозы массового переселения жителей. Их нейтрализовать можно созданием в городе нового крупного энергоцентра и организацией вахтовых работ на новых месторождениях Чаун-Билибинской промышленной зоны.

7. Проекты продовольственной безопасности. Быстрые изменения климата в Арктике благоприятствуют экспансии сельского хозяйства на новые северные территории и отказу от либерального экстремизма, которому десятилетия был подвержен весь арктический мир в виде стремления завозить все продовольствие извне. Но речь не идет о тотальном насаждении государственных животноводческих и овощеводческих совхозов в районах Севера и Арктики, чему мы все были свидетелями в советское время. Местная продовольственная независимость обеспечивается (частично) за счет технологичных проектов создания вертикальных теплиц, повышения урожайности морозостойких овощных культур и продуктивности молочных коров особой племенной селекции.

Новизна нашего подхода состоит в том, что предлагается рассматривать перечисленные направления не обособленно, а как часть системного целого — новой региональной промышленной политики в российской Арктике. Важно подчеркнуть, что она обращена не просто на «выращивание» местной промышленности для местных нужд, но на решение крупных, критичных для арктического жизнеобеспечения и нередко годами не решаемых вопросов.

Актуальность нашего исследования связана и с тем, что работ по региональной промышленной политике в Арктике (за редким исключением, например [2]) практически нет. В контрасте с данной ситуацией работ по федеральной промышленной политике в последние годы появилось немало ([3] и др.). Практически все экономисты-академики РАН отдали дань этой тематике.

Есть немногочисленные работы по региональной промышленной политике, как правило, авторов из

промышленных регионов (Свердловской области, Республики Татарстан и др.), озабоченных своим производственным будущим в постиндустриальной сервисной экономике [4–7]. Есть довольно мощный пласт работ по современным проблемам монопрофильных городов в целом [8–12] без их географической привязки к зоне Арктики, Севера или основного расселения (хотя, конечно, местоположение значимо для экономической реструктуризации). Задачи реструктуризации экономики и производственной сферы Воркуты, Норильска и других крупных моногородов российской Арктики — это предмет совместных усилий местной, региональной и федеральной (и корпоративной) промышленной политики.

Предмет исследования данной статьи — региональная (в ряде случаев и местная, муниципальная) промышленная политика. Объект — арктические территории России по состоянию на 2020 г., когда произошло последнее приращение зоны Арктики за счет зоны Севера<sup>3</sup>.

Цель (исследовательский вопрос) работы — переоткрыть потенциал региональной промышленной политики для местной власти и экспертного сообщества российской Арктики. Данная цель определила решение четырех основных задач: 1) оценка региональных законов о промышленной политике в контексте размера промышленного сектора арктических территорий; 2) сопоставление положений региональных департаментов и министерств, ответственных за проведение промышленной политики, и внутренней структуры местного промышленного сектора; 3) характеристика существующих факторов и вариантов региональной промышленной политики в российской Арктике; 4) определение контуров идеальной промышленной политики для арктических территорий России.

Информационная основа работы включает показатели региональной и муниципальной статистики, нормативные правовые документы по промышленной политике арктических регионов из базы данных «Консультант+».

**Методология и методы**

Региональная промышленная политика должна быть понята исторически, в контексте нашего времени развития нового технологического уклада в Арктике, основанного на искусственном интеллекте, сетевых коммуникациях и Интернете вещей. Современную трактовку промышленной политики формулирует Дэни Родрик в своих многочисленных концептуальных статьях [13–17]. Согласно Д. Родрику,

<sup>3</sup> Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

## ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

новая промышленная политика, в отличие от прежней, является горизонтальной; не отраслевой, а структурной — нацелена на разрешение местных производственных проблем путем позитивных (инновационных) структурных сдвигов (например, «умной специализации»), имеет коммуникационную основу (можно сказать, антропологична), потому что реализуется путем сотрудничества участников из разных сфер региональной и местной экономики: предпринимателей, представителей крупного бизнеса, чиновников местной и региональной власти, экспертов университетов, исследовательских структур и др. При этом прежние строгие требования производственной принадлежности всех участников утрачиваются: производственная деятельность находится в ядре промышленной политики, но в нее также могут входить сервисные структуры и проекты переподготовки кадров, дистанционного образования и др.

Наша статья отражает стремление применить подходы Д. Родрика на арктическую почву. Целевая функция новой промышленной политики в Арктике — содействовать реализации производственных новшеств, нацеленных на осуществление прогрессивных технологических сдвигов местными субъектами хозяйственной деятельности, в интересах укрепления жизнестойкости местной экономики и гарантий благополучия проживающего здесь населения. Три критерия отличают новую региональную политику: 1) она несет черты новшества в микроспециализации, видах деятельности и структурных сдвигах (и это новшество возникает не гладко, а проблемно, путем специальных, намеренных усилий власти; проблемность внедрения новшества и в целом проблемная ориентированность промышленной политики — ее важная особенность); 2) она опирается на местное знание, пул компетенций, местные природные активы; без создания своей базы знания на месте нет и промышленной политики (местная база знания обеспечивает сборку новым образом элементов местной производственной системы (и само появление новшества)); 3) формируемые новшества тесно сцеплены с остальной экономикой; это сцепление может быть и не производственным, а обращенным к местной системе образования, центрам компетенций. В этом состоит отличие от прежнего индустриального территориально-производственного комплекса, в котором были значимы только производственные связи. Промышленная политика может быть связана с экотуризмом, если он подтягивает к размещению и производственные объекты (например, в Териберке Мурманской области).

Основными методами нашего исследования стали сравнительный институциональный анализ (на материалах региональных нормативных правовых актов), анализ статистики промышленности для

арктических регионов и муниципальных образований и изучение местных кейсов промышленной политики на материалах региональных стратегий социально-экономического развития территорий Арктики.

### Основные результаты

#### 1. Региональные законы о промышленной политике в контексте размера местного промышленного сектора

Власть каждого арктического региона формирует промышленную политику, исходя из сложившегося размера и внутренней структуры (географической, корпоративной, отраслевой и др.) промышленного сектора. Это определяет ее понимание промышленной политики, которое, как показало наше изучение положений об уполномоченных структурных подразделениях региональной власти, существенно отличается внутри арктических территорий.

Исходное (нормативное) представление о промышленной политике на арктических территориях дает анализ региональных законов о ней. За исключением Чукотского автономного округа (который по своим средним позициям по объемам промышленного производства в кругу арктических территорий вполне достоин отдельного нормативного правового акта), остальные восемь арктических регионов России, полностью или частично входящих в Арктическую зону после последних изменений в 2020 г., приняли данные нормативные акты (табл. 1). На фоне общей для всех прописи одних и тех же инструментов промышленной политики в виде кластеров, индустриальных / промышленных парков и специальных инвестиционных контрактов законы арктических регионов имеют ряд отличий.

Как можно судить по формальному показателю числа страниц и статей в документе, самым развернутым и полнокровным является закон Ямало-Ненецкого автономного округа, что неудивительно: здесь и самый большой размер промышленного сектора. На этом фоне чрезмерно лаконичными выглядят нормативные правовые акты Республики Карелия и Ненецкого автономного округа, что для последнего можно объяснить относительно недавним началом масштабного хозяйственного освоения.

Для Республики Карелия налицо неадекватный нормативный ответ власти на существующие вызовы промышленного развития. Этот предварительный вывод далее подтверждается тем, что в законе республики не прописаны и не предусмотрены полномочия муниципальных органов власти в сфере промышленной политики — на фоне существования здесь десятка официально признанных монопрофильных населенных пунктов (городов и поселков).

## ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

Таблица 1

## Сопоставление региональных законов о промышленной политике

Показатель	ЯНАО	Красноярский край	Мурманская область	НАО	Республика Коми	Архангельская область	Республика Карелия	Республика Саха (Якутия)
Количество страниц	14	7	7	4	8	9	4	8
Количество статей	24	14	12	8	9	14	5	17
Прописаны ли полномочия органов местного самоуправления (муниципальных образований) в сфере промполитики	+	-	+	-	-	+	-	+
Сотрудничество (кооперация) субъектов промышленной, деятельности внутри региона	+	+	-	-	-	+	+	+
Фонд поддержки промышленности	+	-	+	-	+	-	+	+

*Примечание.* 1. Последовательность арктических регионов определяется размером промышленного сектора его арктической территории в 2019 г.

2. Для подготовки таблицы использованы действующие нормативные правовые акты: Закон «О промышленной политике в Ямало-Ненецком автономном округе»: принят 6 июня 2016 г. № 31-ЗАО (в ред. законов ЯНАО от 11 мая 2017 г. № 33-ЗАО, от 28 сентября 2017 г. № 70-ЗАО); Закон «О промышленной политике в Красноярском крае»: принят 31 марта 2016 г. № 10-4346; Закон «О реализации отдельных положений Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» на территории Мурманской области»: принят Мурманской областной думой 24 декабря 2015 г. № 1948-01-ЗМО; Закон «Об отдельных вопросах в сфере промышленной политики в Ненецком автономном округе»: принят Собранием депутатов Ненецкого автономного округа (Постановление от 20 апреля 2017 г. № 59-сд) 25 апреля 2017 г. № 309-ОЗ (в ред. Закона НАО от 13 марта 2019 г. № 50-ОЗ); Закон «О некоторых вопросах в сфере промышленной и инновационной политики в Республике Коми»: принят Государственным Советом Республики Коми 26 октября 2017 г. № 78-РЗ (в ред. законов РК от 2 ноября 2018 г. № 90-РЗ, от 4 марта 2020 г. № 5-РЗ); Закон «О промышленной политике в Архангельской области»: принят Архангельским областным Собранием депутатов (Постановление от 16 октября 2013 г. № 30, в ред. законов Архангельской области от 26 октября 2015 г. № 350-20-ОЗ, от 19 ноября 2018 г. № 29-3-ОЗ); Закон «О некоторых вопросах в сфере промышленной политики в Республике Карелия»: принят Законодательным Собранием Республики Карелия (Постановление от 2 мая 2017 г. № 2113-ЗРК, в ред. Закона РК от 4 мая 2018 г. № 2234-ЗРК); Закон «О промышленной политике в Республике Саха (Якутия)»: принят Постановлением 21 февраля 2018 г. 1973-З № 1505-V (в ред. Закона РС(Я) от 30 января 2019 г. 2088-З N 87-VI).

Региональные законы по промышленной политике существенно отличаются по критерию полномочий муниципальной власти. Они четко прописаны в законах Ямало-Ненецкого автономного округа, Мурманской, Архангельской областей и Республики Саха (Якутия). Это означает, что здесь промышленная политика признается «объемным» и трудным для реализации только из региональных столиц делом, что необходимо подключение к ее имплементации муниципального уровня власти, прежде всего монопрофильных городов, но также и районов.

Правда, знакомство с нормативными правовыми документами по промышленной политике муниципальных образований в этих регионах показало, что в основном они посвящены утверждению порядка

заключения специальных инвестиционных контрактов на территории конкретного монопрофильного города. Потенциал активного вовлечения местной власти в выработку и реализацию мер промышленной политики (в том числе новых — промышленных парков, механизмов кластерной политики, института территории опережающего развития и др.) и здесь используется не полностью — преобладают инициативы «сверху». Конечно, удивительно, что обширный Красноярский край со значительным промышленным сектором в Арктике, сложная по составу Республика Коми с проблемными угольными заполярными моногородами не видят перспектив партнерства региональной и муниципальной власти в принятии мер промышленной политики.

## ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

Другой критерий, по которому законы регионов значительно отличаются, — внутрирегиональная кооперация (сотрудничество) субъектов производственной деятельности. Она в явном виде прописана как приоритет региональной промышленной политики в Ямало-Ненецком автономном округе, Красноярском крае, Архангельской области, республиках Карелия и Саха (Якутия). Это означает, что здесь уже есть, уже созданы предпосылки к межотраслевой кластеризации, межфирменному комплексированию с получением синергии на взаимодействии. С другой стороны, в Мурманской области, Ненецком автономном округе и Республике Коми этого приоритета в законах нет, что косвенно свидетельствует о значительной автономности отдельных секторов и промышленных производств региона друг от друга. Задачи получения позитивного эффекта для региональной экономики от внутрирегиональной производственной кооперации здесь стоят очень сильно, но пока даже нормативно не обозначаются.

Региональные законы различаются и по тому, предусмотрено ли создание фонда поддержки промышленности: в Ямало-Ненецком автономном округе, Мурманской области, республиках Коми, Карелия и Саха (Якутия) есть такое положение, а в промышленном Красноярском крае, Ненецком автономном округе, Архангельской области — нет.

Важной составляющей характеристики промышленной политики региональной власти является оценка самого местного промышленного сектора. В этих целях использовалась региональная и муниципальная статистика объема отгруженных товаров собственного производства (ОКВЭД) по четырем видам деятельности: «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха» и «Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений».

Совокупный объем промышленного производства был получен как сумма этих видов деятельности. Был взят 2019 г. как последний, по которому имелись наиболее полные данные муниципальной и региональной статистики.

Для целиком арктических Ямало-Ненецкого, Ненецкого, Чукотского автономных округов и Мурманской области использовались данные региональной статистики, для частично арктических Красноярского края, Архангельской области, республик Коми, Карелия и Саха (Якутия) использовались данные муниципальной статистики по городам и районам, входящим в Арктическую зону по последним нормативным правовым актам 2020 г. Для Красноярского края ввиду невозможности обособить статистику по промышленности десяти сельских поселений Эвенкийского муниципального района, входящих в Арктическую зону, использовались данные по району в целом. В случае, когда обнаруживались несоответствия данных региональной и муниципальной статистики по регионам, целиком относящимся к Арктической зоне, в целях сопоставимости анализа приоритет отдавался данным муниципальной статистики.

Полученные данные свидетельствуют о сверхконцентрации совокупного арктического промышленного сектора (табл. 2): в одном Ямало-Ненецком автономном округе производится более половины всей промышленной продукции российской Арктики, в двух лидерах — Ямало-Ненецком автономном округе и красноярской Арктике — производится более трех четвертей всего промышленного производства Арктики России, а в первой тройке регионов (включая Мурманскую область) — более четырех пятых российской Арктики. Замыкающие пять арктических территорий республик Якутии, Карелии и Коми, Архангельской области и Чукотского автономного округа совокупно дают менее 10 % общего промышленного продукта Арктической зоны.

Таблица 2

Объем промышленного производства, 2019 г.

Арктическая территория	Млрд руб.	% в регионе	% от общего по Арктической зоне
Ямало-Ненецкий автономный округ	3108,9	100	51,6
Красноярский край (Норильский промрайон, Таймыр, Эвенкия)	1511,0	59,1	25,1
Мурманская область	533,4	100	8,9
Ненецкий автономный округ	365,5	100	6,1
Республика Коми	244,7	36,2	4,1
Чукотский автономный округ	92,1	100	1,5
Архангельская область (без автономного округа)	84,4	55,4	1,4
Республика Карелия	76,0	30,8	1,2
Республика Саха (Якутия)	4,6	0,5	0,1
<i>Всего</i>	6020,6	–	100,0



**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

Для региональной промышленной политики данная сверхконтрастная ситуация означает необходимость значительной дифференциации целевых задач, приоритетов, механизмов и инструментов внутри Арктической зоны. Сверхпромышленный Ямало-Ненецкий автономный округ, в котором одновременно разворачивается десяток мегапроектов российских ресурсных корпораций сталкивается с одними вызовами; с другой стороны, сильно деиндустриализированный за годы реформ Чукотский автономный округ — с совсем другими. В этих условиях дублирование федеральных приоритетов и инструментов промышленной политики, наблюдаемое во многих региональных законах, контрпродуктивно.

Формальное сопоставление «силы», продвинутости региональных законов о промышленной политике с размером промышленного сектора обозначает три ситуации: 1) относительное соответствие в Ямало-Ненецком автономном округе и Республике Саха (Якутия) — в первом случае имеем самое широкое понимание региональной промышленной политики и в целом наиболее продвинутый «модельный» и для других регионов закон на фоне самого мощного в Арктике России промышленного сектора; во втором случае имеем социально ориентированный закон, предусматривающий широкие полномочия власти в области промышленной политики, на фоне пока еще очень слабого промышленного сектора арктических районов республики; 2) недостаточное соответствие регионального промышленного закона тем вызовам, которые возникают в связи с характером деятельности местного промышленного сектора — прежде всего Мурманская область со значительным размером промышленного сектора: нормативный ответ власти на проблемы промышленности на территории области неполный, также арктические территории Архангельской области и Республики Карелия, которые имеют более скромные размеры местного промышленного сектора, и потому издержки от погрешностей закона здесь слабее; 3) абсолютное несоответствие регионального промышленного закона тем вызовам, которые возникают в связи с размером местного промышленного сектора (Красноярский край, Ненецкий автономный округ и Республика Коми). Здесь налицо сложные проблемы, объективно возникающие, с одной стороны, в связи с феноменом истощения ресурсов на старопромышленных территориях и необходимости производственной диверсификации (Воркута, Инта в Республике Коми); с другой стороны, в связи с необходимостью корректировки пионерного освоения, чтобы избежать «голландской болезни» и полного выклинивания ранее существующих производств местной промышленности (Ненецкий автономный округ); потребностью

управлять и готовиться к новому витку промышленного освоения (Таймыр и Эвенкия Красноярского края).

**2. Сравнение положений о департаментах и министерствах, ответственных за проведение промышленной политики, и внутренней структуры промышленного сектора**

Для более детального анализа соответствий облика региональных департаментов и министерств, проводящих региональную промышленную политику на арктических территориях, и промышленного сектора необходимо перейти к структурному анализу, с одной стороны, полномочий (функционала) конкретного органа исполнительной власти, с другой стороны, внутренней структуры (корпоративной, географической или другой) местного промышленного сектора.

Даже самое общее сравнение региональных положений об уполномоченных органах промышленной политики (табл. 3) позволяет сформулировать несколько выводов.

1. Само понимание объекта и задач промышленной политики существенно различается от региона к региону, что закономерно ввиду глубоких различий в размере и структуре промышленного сектора. Например, на Ямале региональная промышленная политика однозначно увязывается с промышленными парками, кластерами как интеграционными площадками ее реализации; в Красноярском крае она увязывается с системами местного жизнеобеспечения, вопросами энергоэффективности; в Мурманской области — с промышленным рыболовством, предпринимательством и местными товаропроизводителями, позитивным инвестиционным климатом; в Ненецком автономном округе — с процедурой лицензирования участков недр местного значения; в Республике Коми — с широким спектром природных и материальных объектов, включающих недр, леса, машиностроение; в Чукотском автономном округе прежде всего с проблемами топливно-энергетического комплекса, вопросами энергоэффективности и энергосбережения, затем недропользования; в Архангельской области — с привлечением внешних инвестиций и деятельностью технопарков; в Республике Карелия — с работой предприятий машиностроения и легкой промышленности (лесопромышленный комплекс, производство стройматериалов, добыча руды из промышленной политики здесь выпали); в Республике Саха (Якутия) — с геологическим изучением и лицензированием участков недр.

2. Ответственность органов власти в принятии мер промышленной политики также существенно отличается — от высокой заинтересованности в позитивном для региона и его жителей результате до протокольного следования должностному регламенту и не более того.

## ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

Таблица 3

Сравнение положений об органах исполнительной власти региона, реализующих промышленную политику

Приоритеты	ЯНО	Красноярский край	Мурманская область	НАО	Республика Коми (Воркута)	ЧАО	Архангельская область	Республика Карелия	Республика Саха (Якутия)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Уполномоченный орган, ответственный за проведение региональной промышленной политики (главный)	Департамент экономики	Министерство промышленности, энергетики и ЖКХ	Министерство экономического развития	Департамент природных ресурсов, экологии и АПК	Министерство экономического развития и промышленности	Департамент промышленной политики	Министерство экономического развития	Министерство экономического развития и промышленности	Министерство промышленности и геологии
Другой	-	-	Министерство инвестиций, развития предпринимательства и рыбного хозяйства (ранее Министерство развития промышленности и предпринимательства)	-	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды	Департамент природных ресурсов и экологии	-	Министерство сельского и рыбного хозяйства	-
Функции промышленной политики консолидированы	+	+	-	+	-	-	+	-	+
Наличие координационного или общественного совета по промышленной политике (или ее приоритетному направлению)	+	+	-	-	-	-	-	-	+



**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

3. Значительной проблемой для большинства регионов является фрагментация мер промышленной политики по многим направлениям и структурным подразделениям власти, трудности сборки политики в системную целостность, без которой ее эффективность невозможна. В большинстве регионов нет или остро недостаточно площадок для такой интеграции в виде целевых советов при департаментах или министерствах по промышленной политике или конкретных «интеграционных территорий». Действующие структуры промышленной политики в виде технопарков, индустриальных парков, кластеров такую функцию не выполняют — чаще становятся бюрократическими или чисто техническими структурами со своими органами управления, собственным автономным регламентом деятельности, слабо увязанным с общими задачами промышленной политики для региона, которые не обеспечивают ту синергию, на которую власти рассчитывали при их создании. Только в ямальском положении о департаменте прописано взаимодействие с другими субъектами промышленности округа местных технопарков и кластеров.

В реализации мер промышленной политики в арктических территориях налицо две ситуации: наиболее благоприятная, когда ее функции консолидированы в одной структуре (департаменте или министерстве) и в положении о департаменте, министерстве внятно отмечены приоритеты координации, которым необходимо следовать: Ямало-Ненецкий автономный округ, Красноярский край, Ненецкий автономный округ, Архангельская область и Республика Саха (Якутия); менее благоприятная, когда этот функционал размыт между двумя органами. Это особенно контрпродуктивно, когда сам размер местного промышленного сектора микроскопичен, как в Республике Карелия или Чукотском автономном округе (в котором ранее был единый Департамент сельскохозяйственной и промышленной политики). Важным инструментом координации является общественный совет по промышленной политике / взаимодействию с хозяйствующими субъектами при департаменте, министерстве. Они созданы только в самых промышленных Ямало-Ненецком автономном округе, Красноярском крае, а также в Республике Саха (Якутия).

Поскольку важнейший вызов промышленной политики в Арктике — отношения региональной и местной власти с основными хозяйствующими субъектами в лице ресурсных корпораций (и системообразующих организаций регионального

значения), положения о департаменте / министерстве, отвечающем за промышленную политику, должны содержать конкретизацию этого направления, например, в форме соглашений с компаниями (более сильная норма) или упоминаний государственно-частного партнерства (ГЧП, более декларативная норма). Самые внятные упоминания про взаимодействие власти и крупного бизнеса в форме конкретных соглашений содержатся в положениях об уполномоченном органе Красноярского края, республик Коми и Саха (Якутия), в Ненецком автономном округе (отмечено соглашение о разделе продукции (СРП) по Харьяге). Упоминание ГЧП приведено в положениях Ямало-Ненецкого автономного округа, Мурманской, Архангельской областей и Республики Карелия. Нет упоминания про взаимодействие власти с корпоративными структурами (крупными хозяйствующими субъектами) в Чукотском автономном округе.

Необходимость взаимодействия с системообразующими организациями регионального значения отмечена в положениях Мурманской области и Республики Коми. Речь идет о производственных предприятиях, которые не входят в перечень федеральных корпораций, но являются значимыми с точки зрения количества работников, роли в конкретных городах и поселках, для региона в целом.

Интересно сопоставить силу акцента на взаимодействие власти с крупными промышленными компаниями и степень корпоративности (силы корпораций) промышленности конкретного арктического региона (табл. 4). Для количественной оценки корпоративной силы в промышленности региона решено было соотнести общий размер подушевых инвестиций (и только внебюджетные, т. е. корпоративные). Последний год, для которого были доступны данные, был 2017.

В первую группу регионов с наиболее высокой долей корпоративных инвестиций (более 85 % совокупных) попали полностью арктические Ямало-Ненецкий, Ненецкий автономные округа, частично арктические республики Коми, Якутия и Красноярский край. Большинство из них отразили феномен своей высокой корпоративности и силы корпоративного влияния в положениях об уполномоченном органе по промышленной политике. Для ЯНАО как лидера в проникновении корпораций в округ, конечно, эти нормы должны быть сильнее, чем чисто протокольное упоминание про ГЧП.

## ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

Таблица 4

Оценка степени корпоративности регионального промышленного сектора, 2017 г.

Регион в целом	Инвестиции в основной капитал (без бюджетных средств) на душу населения в фактически действовавших ценах, руб.	Инвестиции в основной капитал на душу населения, руб.	Удельный вес корпоративных инвестиций, %
<i>Ямало-Ненецкий автономный округ</i>	1939721	1990738	97,4
<i>Ненецкий автономный округ</i>	2350146	2424050	97,0
Республика Коми	153523	158626	96,8
Республика Саха (Якутия)	371631	401409	92,6
Красноярский край	130142	146350	88,9
Республика Карелия	56089	66531	84,3
<i>Чукотский автономный округ</i>	194028	252095	77,0
Архангельская область без НАО	75000	97557	76,9
<i>Мурманская область</i>	109808	149909	73,2

*Примечание.* Курсивом обозначены регионы, целиком относящиеся к Арктической зоне Российской Федерации.

Действительно, если мы рассмотрим ситуацию с подушевыми корпоративными инвестициями более детально, на уровне муниципальных образований, то обнаружится, что из восьми муниципальных образований-миллионников половина расположена в ЯНАО (рис.). Необходимо существенно более четкое и сильное взаимодействие с корпоративными структурами в решении задач региональной промышленной политики: энергоэффективности, продовольственной безопасности, создания структур местного машиностроения, малого производственного бизнеса-субконтрактора крупных ресурсных корпораций, для которых округ является территорией присутствия и др. В усилении в этом вопросе нуждаются положения уполномоченных органов Красноярского края и Ненецкого автономного округа, где также расположены муниципалитеты-миллионники.

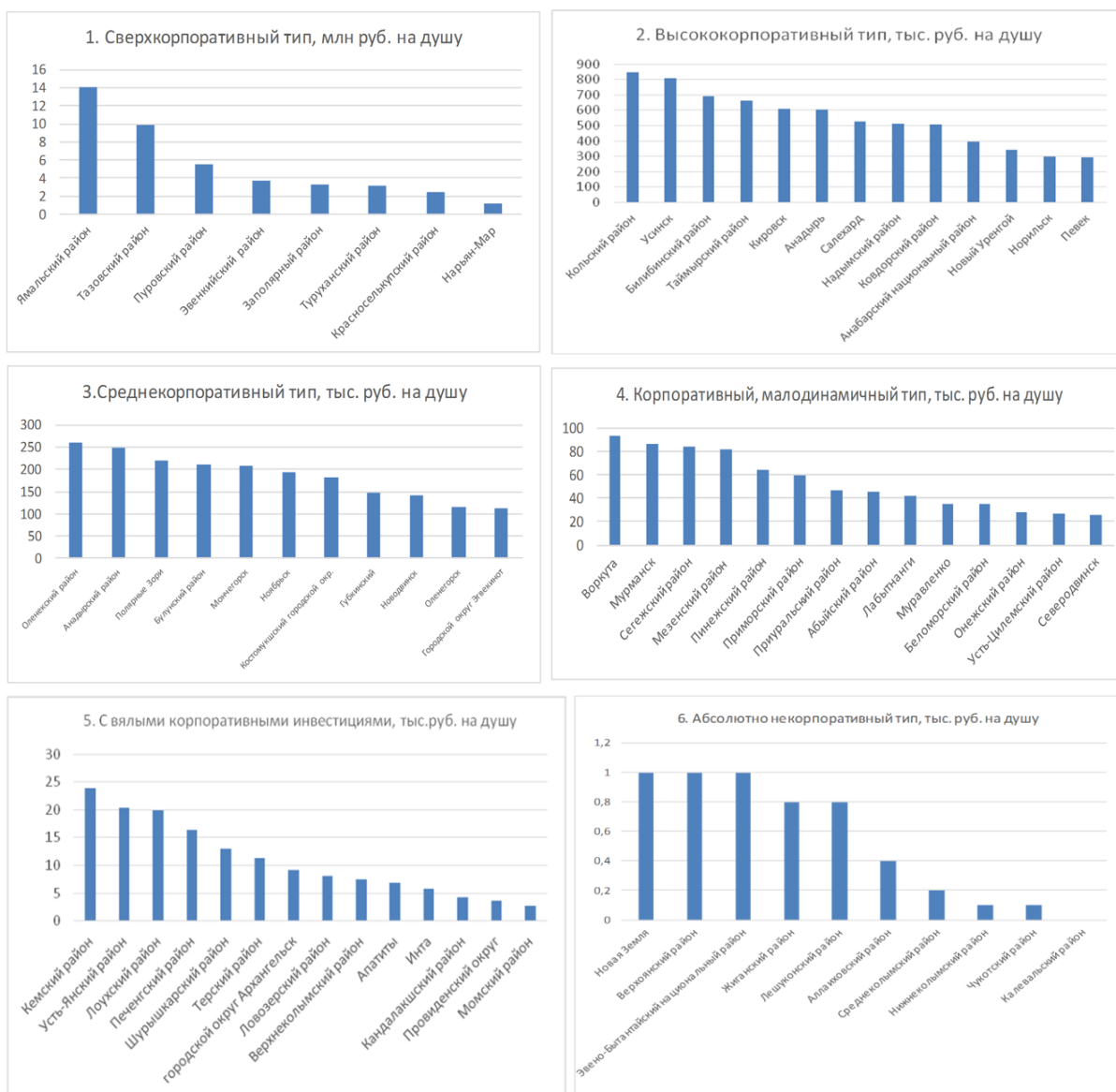
Вторая группа регионов, к числу которых относятся целиком арктические Мурманская область, Чукотский автономный округ, частично арктические Республика Карелия и Архангельская область (без НАО), имеет более низкие показатели корпоративности промышленности. Для Мурманской области это кажется парадоксальным и расходится с распространенными представлениями о том, что и бюджет области, и основной профиль промышленности формируют пять-шесть филиалов крупных федеральных корпораций: «до 80 % промышленного производства Мурманской области сконцентрировано в крупнейших компаниях, в первую очередь нефтегазового сектора (ОАО

«Газпром» и др.), металлургической (ОАО «Северсталь», ОАО «ГМК Норильский никель») и химической (ОАО «ФосАгро», ОАО «МХК Еврохим») отраслях» [18]. Противоречие исчезнет, если вспомнить, что оценка влияния корпораций проводится по доле корпоративных производственных инвестиций, которые в Мурманской области скромные, особенно если сравнивать с соседними арктическими территориями.

Закономерно, что в положении о департаментах, отвечающих за промышленную политику Чукотского автономного округа, ввиду слабости корпоративного влияния на региональную экономику, нет и упоминания про взаимодействие власти с компаниями. Но стратегически формировать нормы и правила взаимодействия с компаниями региональной власти округа необходимо, ввиду перспективного развертывания здесь новых крупных ресурсных проектов.

Арктические территории существенно отличаются по размещению объектов промышленного производства. Есть территории, на которых основная доля промышленной продукции создается в городских округах, и другие, где она формируется в основном в муниципальных районах (табл. 5). Ключевая особенность Арктики России и ее отличие от более освоенных районов состоит в том, что основной (почти три четверти) продукт промышленности создается в муниципальных районах, а не в городах. Таковы Ямало-Ненецкий, Ненецкий, Чукотский автономные округа и Республика Карелия.

## ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ



Типология муниципалитетов Арктической зоны по критерию размера корпоративных инвестиций на душу населения, 2019 г.

Таблица 5

Географическая структура арктического промышленного производства, 2019 г., млн руб.

Арктическая территория	Промышленность		% районной
	районная	городская	
Ямало-Ненецкий автономный округ	3214464,2	118301,8	96,5
Красноярский край	683918,2	827124,9	45,3
Мурманская область	44515,8	341174,9	11,5
Ненецкий автономный округ	292832,7	62472,7	82,4
Республика Коми	319,6	244400,6	0,1
Архангельская область без НАО	5367,7	79001,3	6,4
Республика Карелия	68508,8	7186,7	90,5
Чукотский автономный округ	62721,0	29344,0	68,1
Республика Саха (Якутия)	4563,0	0	100,0
В целом по АЗРФ	4377211	1646534,2	72,7

**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

Возникает вопрос, в какой степени эта дихотомия района и города при доминирующей роли района отражена в положениях об уполномоченных органах по промышленной политике? Лишь частично. Например, в ямальском положении упомянуты в основном только локализованные виды промышленной деятельности (хотя основной продукт производится именно в ареальных). В красноярском положении, несмотря на начало ареального хозяйственного освоения Таймыра и Эвенкии, упоминаются только локализованные виды промышленной деятельности (ареальности нет в промышленной политике). Наоборот, в Мурманской области, где промышленность размещена очень локализованно, в объекте промышленной политики упомянуты в основном ареальные виды деятельности (рыбный промысел). Аналогичное расхождение, только наоборот, характерно для Республики Карелия: здесь важную роль играют лесные промыслы, а в положении упомянуты только локализованные виды промышленности.

Обозначается крупная проблема учета географических закономерностей размещения разных видов промышленности в промышленной политике в регионах Арктики. Точечные и ареальные производственные активы развиваются по разным закономерностям, нуждаются в разном регламенте и управлении мерами промышленной политики. Пока этого различия, этой гибкой настройки в мероприятиях региональной промышленной политики не обозначено ни в одном положении ни одного региона. Получается, что в регионах и с локализованной, и с ареальной промышленностью действуют одни и те же (федеральным центром заданные) инструменты федеральной промышленной политики — технопарки, индустриальные парки и кластеры. А нужно, чтобы они различались в зависимости от географической природы (структуры) ресурса, на базе которого возникает вся производственная деятельность.

**3. Факторы и варианты региональной промышленной политики в Арктике**

Ключевым внутренним актором региональной промышленной политики в Арктике является региональная власть, которая формирует нормы и правила для ее участников в регионе и сама осуществляет многие мероприятия промышленной политики. Главным внешним актором являются ресурсные корпорации, крупные промышленные предприятия федерального масштаба, которые осуществляют свою хозяйственную деятельность в Арктике. Влияние региональной и местной власти на их экономическое поведение очень ограничено. Они в большей степени испытывают воздействие

федеральной промышленной политики, чем региональной, обращенной к крупным добычным, ориентированным на экспорт или на импортозамещение либо оборонным производствам «большой» промышленности Арктики.

Но это не означает, что возможности промышленной политики региональной власти сводятся только к управлению и регулированию некорпоративного производственного сектора местной экономики. При благоприятных ситуациях возможны переплетение интересов и реализация совместных, региональной власти и крупного корпоративного бизнеса, мер региональной промышленной политики.

Ключевой арктический контекст выработки и реализации мер региональной промышленной политики определяется каждый раз очень специфическим взаимодействием местной (региональной и муниципальной) власти и корпоративного бизнеса. Именно поэтому при подготовке, например, сценариев развития северных моногородов или монопрофильных территорий главная наша развилка пролегла в вопросе конкретного будущего формата взаимодействия власти и бизнеса, что существенно определяло потенциал развития территории и возможности развертывания новых проектов региональной промышленной политики.

Очень агрегированно здесь можно выделить четыре различные ситуации. *Первая*, самая простая, когда на территории нет проектов и структур корпоративного бизнеса. В этом случае местная промышленная политика всецело зависит от бюджетных возможностей местной власти и ее способности поддержать местный инициативный бизнес в его производственных проектах. В позитивной версии это ситуация многих арктических районов Якутии, где региональные власти инициируют развертывание новых проектов судостроения, добычи ресурсов, местной промышленности и др.<sup>4</sup> И, самое главное, видны реальные, материальные, результаты их усилий. В более негативной версии это ситуация арктических районов Республики Карелия, где годами обсуждаются пути повышения эффективности топливообеспечения, давно реализованные в соседней Финляндии, но, ввиду дефицита бюджетных ресурсов и воли проводить такую политику, назревший перевод котельного оборудования на местное биотопливо так и не осуществился.

<sup>4</sup> Стратегия социально-экономического развития Арктической зоны Республики Саха (Якутия) на период до 2035 года: утверждена Указом Главы Республики Саха (Якутия) от 14 августа 2020 г. № 1377.

**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

*Вторая* ситуация — «спокойного» обособления власти и корпоративного бизнеса (или в версии похуже, когда его не удается привлечь к инициативам местной власти в области промышленной политики) — является самой распространенной в регионах и городах российской (да и зарубежной) Арктики. В этом случае губернаторам и мэрам, чтобы не рисковать должностью, приходится довольствоваться развитием местной пищевой и рыбоперерабатывающей промышленности, индустрии строительных материалов, что тоже неплохо, учитывая потенциал диверсификации, который приносят эти виды деятельности в местный производственный сектор.

Другой вариант их поведения в этом случае — выход на федеральный уровень с интересными своей масштабностью инициативами новых мегапроектов типа «Алтайское Приобье» и «Енисейская Сибирь», а для Арктики часто — создания новых портов с сопутствующей инфраструктурой и производственными объектами (например, порт Индига в Ненецком автономном округе). Практика показывает, что многое здесь зависит от лоббистского потенциала конкретного губернатора, от его способности убедить федеральные органы власти и новые корпоративные структуры «зайти» в регион.

При всем скептическом отношении общественности к подобным мегапроектам в высокозатратной Арктике, следует ценить эти местные инициативы, потому что альтернативой являются превращение власти в обыкновенный собес для граждан и угроза скатывания местной экономики в «голландскую болезнь», когда все даже ранее существующие экспортоориентированные виды производственной деятельности (рыбопереработка, производство пиломатериалов, дикоросов и др.) просто выклиниваются ввиду неспособности существовать на фоне суперрентабельной добычи нефти или газа. Поэтому на первой взгляд «спокойное» обособление власти от бизнеса реально при отсутствии местных инициатив в области промышленной политики может стоить региону очень дорого и очень быстро за пределами упростить его экономику, что случилось в последние десятилетия, например, в Ненецком автономном округе. «Автоматической» диверсификации не бывает, в этой ситуации требуется очень активная и ответственная промышленная политика региональной власти.

*Третья* ситуация — драматичного столкновения интересов региональной власти и корпоративного бизнеса — является самой разрушительной для целей региональной промышленной политики. Это

вариант Республики Коми конца 1990-х гг., в период конфликта главы республики Ю. В. Спиридонова с пришедшим сюда «Лукойлом». Для региона ситуация означает потерю времени, нервозность для всего бизнес-сообщества, что нередко приводит к смене региональных элит.

В этой связи интересно по статистике 2002 г. проанализировать последствия ухода Ю. В. Спиридонова с поста главы республики, который он занимал семь лет. Малые хозяйственные формы (строительные фирмы, аграрные, лесозаготовительные, пищевые) отреагировали на смену политической системы непосредственно — спадом производства. Субъекты экономики, которые не имели инерции капиталоемких отраслей, трансформировали долгосрочные контракты в краткосрочные или не заключали новые долгосрочные контракты ввиду неуверенности экономического поведения. Индикатором курса на краткосрочные цели стал рост производства мяса и молока на фоне значительного падения поголовья. Реакция корпоративных предприятий была более опосредованная — понижение собираемости налогов, снижение легальной экспортной деятельности и инвестиционной активности при сохраняющихся положительных темпах роста физического объема производства.

Наиболее рельефно разная реакция на политический кризис проявилась внутри лесопромышленного комплекса. Лесозаготовительная деятельность (и первичная переработка, пространственно связанная с ней), ориентированная на ареальность, в которой природные активы играют большую роль, чем материальные, зависящая от прав собственности на земельные и лесные участки, связанная с малыми формами отработки ресурса, показала, по официальным данным, спад. С другой стороны, глубокая деревообработка и целлюлозно-бумажная отрасли, которые более капиталоемки, концентрированы, легализованы и экспортоориентированы, испытывали подъем. Чем выше степень географической концентрации материальных активов промышленных предприятий, чем больше их размер, тем они и более независимы в своих действиях от региональной власти. Однако рассредоточенность лесных участков и материальных активов лесозаготовителей укрепляет их зависимость от акций и решений местной власти. Концентрированные производственные активы по определению «прокорпоративны», а рассредоточенные активы — «провластные».

*Четвертая* ситуация — активного взаимодействия региональной власти и компаний в интересах динамичного развития региона и



**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

развертывания новых производственных проектов — бывает редко, но именно она максимально актуализирует позитивный потенциал промышленной политики. Это вариант развития Красноярского края при губернаторе А. Г. Хлопонине и современный вариант развития Мурманской области при губернаторе А. В. Чибисе. Конструктивный диалог власти и бизнеса обеспечивает «гладкую» реализацию не только проектов социальной направленности (КСО-типа), но и, что значительно важнее для долгосрочного развития региона, производственных проектов — подключение к промышленной политике сетей акторов в лице местных университетов, фирм малого бизнеса, научно-исследовательских институтов и др. Совершенно неслучайно, что эта ситуация вероятнее для старопромышленных территорий Арктики, в которых накоплена необходимая институциональная «толщина» в лице предпринимательских, научных и образовательных структур, способных войти в широкие партнерства с местной властью и компаниями для совместной реализации мероприятий промышленной политики.

Такова общая схема условий развертывания промышленной политики на арктических территориях, но в ней важны детали. Эти детали создаются конкретным статусом главных участников «диалога» — власти и компаний.

Статус и полномочия властей арктических территорий напрямую зависят от географии: как регион «заходит» в Арктику — целиком или частично? Если целиком, тогда полномочия региональной власти не ослаблены для реализации мер промышленной политики, использования ее инструментов и структур в виде парков, кластеров, фондов и др. (Ослабление может прийти и через многочисленность федеральных оборонных структур в лице городов-ЗАТО и дислокации воинских частей и подразделений, нередких для Арктики: случай Мурманской области).

Другая ситуация, когда регион частично «заходит» в Арктику, отдельными муниципальными районами и городскими округами. В этом случае неизбежно потенциал региональной промышленной политики для арктических территорий ослаблен тем, что региональное законодательство и многие меры действуют на весь регион в целом, не слишком учитывая сущностную специфику природных и социально-экономических условий Арктики. Такова ситуация в Архангельской области, республиках Карелия и Коми (в Якутии это удастся лучше, потому что весь регион климатически и транспортно экстремален, как Арктика). Здесь многое зависит от того, каково соотношение арктического и неарктического промышленных продуктов региона.

Если арктический преобладает, то есть шанс, что власть полнокровно отразит особенности своих арктических территорий в мероприятиях и инициативах промышленной политики, если нет — высоки риски унификации. Все перечисленные регионы относятся к зоне Севера и Арктики.

Ситуация хуже в Красноярском крае, где есть и сугубо «южные», степные и лесостепные, районы, которые радикально отличаются всем спектром условий от Арктики. Здесь учет из регионального центра особенностей экстремальных территорий Таймыра, Норильского промышленного района, Эвенкии в промышленной политике исключительно сложен. Неслучайно именно здесь этим территориям предоставляется широкая автономия, права местной экономической политики (в короткий период 2000-х гг. даже право субъектности внутри Российской Федерации).

На некоторых «городских» территориях российской Арктики, в которых масштабное, интенсивное индустриальное освоение длится более пятидесяти лет и создана диверсифицированная система городского расселения, частично функции региональной промышленной политики могут быть переданы на уровень крупных монопрофильных городов — городских округов, например Норильска, Воркуты и Нового Уренгоя. Результат при этом бывает смешанным. В ряде, обычно «островных», случаев власти города принимают на себя полномочия и становятся полноценными акторами региональной промышленной политики. В других ситуациях моногорода на сети круглогодичных дорог позиция мэра оказывается обычно менее самостоятельной и он редко отваживается на самостоятельные, без оглядки на региональную власть, активные меры местной промышленной политики (присвоение особого экономического статуса моногороду, формирование технопарка, венчурного фонда и др.), не имея для них ни ресурсов, ни желания.

Может возникнуть вопрос, а как интегрально оценить «силу» власти в проведении собственной региональной промышленной политики? Ответ очевиден: если все обозначенные во введении семь приоритетных направлений современной промышленной политики в Арктике оказываются задействованными с точки зрения реализации конкретных проектов, речь идет о предельном государственном активизме в региональной промышленной политике.

Теперь возникает вопрос по поводу второго важнейшего партнера региональной промышленной политики в Арктике — крупных корпоративных структур. Важнейшие развилки здесь:

**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

1. Сколько компаний работает в регионе — одна или несколько? При прочих равных условиях, в случае нескольких компаний власти легче соблюсти равноудаленность и не стать заложником корпоративных интересов в проведении промышленной политики (но в условиях централизации всей российской политики это не просто, так как за отдельными корпоративными структурами стоят интересы могущественных центров силы в Москве, обычно поэтому есть компании «первой» и «второй» руки).

2. Каково происхождение и структура собственности работающих в регионе компаний? Иностранному инвестору именно в силу своего происхождения нередко вынужденно ведет себя более щепетильно и готов участвовать в местных инициативах за рамками простой корпоративной социальной ответственности, например в общем обустройстве производственного зимника, полезного и для других субъектов местной экономики (компания «Полюс-золото», Чукотский автономный округ). Частные российские компании также ведут себя в Арктике нередко более экологически и социально ответственно, чем государственные. Их договороспособность в отношении к инициативам местной власти при прочих равных условиях выше, чем у госкомпаний.

3. На каких природных активах «сидят» корпоративные структуры региона? Нефтегазовые компании всегда имеют большие финансовые возможности соучастия, чем горнопромышленные (что отнюдь не означает их готовность участвовать в проектах местной промышленной политики, скорее даже наоборот). Но не только в этом различия. Нефтегазовые ресурсы не формируют сплоченных производственных коллективов — вахтовые смены работают на десятках обособленных буровых. С другой стороны, в угольной промышленности и металлургии такие коллективы возникают естественно, поэтому влияние и степень взаимодействия региональной власти с корпоративными структурами в этом случае вынужденно выше и больше. Распределенные, ареально расположенные ресурсы обычно по своему характеру вынужденно более «укоренены», более социальные, чем точечные.

4. В какой стадии истощения находятся эти активы? Старопромышленные территории с высокой степенью истощения природных активов не могут рассчитывать на активность компаний в соучастии в проектах местной промышленной политики (они уже теряют интерес к региону как территории длительного присутствия).

5. Какова степень самостоятельности в принятии решений у дочернего предприятия-филиала, работающего в регионе? Это зависит от многих факторов: культуры хозяйственной децентрализации (внутреннего управления) самой компании, статуса филиала как юридически и хозяйственно обособленного подразделения или подчиненного и др.

Во взаимодействии региональной власти нет линейной зависимости или игры с нулевой суммой: больше власти компаний не всегда означает меньше власти региона в осуществлении акций местной промышленной политики. Скорее имеет место U-образная зависимость: на первой стадии фронтального освоения вся промышленная власть у компаний и местному руководству трудно вклиниться со своей промышленной политикой, она неизбежно носит остаточный характер (пример первых десятилетий промышленного освоения Ненецкого автономного округа); на стадии стабилизации добычи и первых признаков истощения перспективы региональной власти проявить инициативу в области промышленной политики существенно выше, уже созданы научные и образовательные структуры, накоплены инфраструктурные активы и др. Здесь ситуация благоприятна для синергии сил и ресурсов власти и корпорации в проведении скоординированной промышленной политики, прежде всего в вопросах субконтракции местного малого бизнеса с работающими здесь корпоративными структурами. На стадии прогрессирующего истощения корпорация теряет интерес к территории и власти приходится реализовывать меры производственной реструктуризации, по сути, в одиночку, или при бюджетной поддержке федерального правительства.

**Дискуссия: какой быть идеальной региональной промышленной политике в Арктике?**

Вопрос о роли региональной промышленной политики в развитии арктических территорий неизбежно поднимает фундаментальный вопрос: а какой вообще должна быть роль места, местных факторов в современном экономическом развитии Арктики эпохи господства транснациональных корпораций и других факторов глобализации? Какой должна быть роль региональной власти в процессе экономического развития? Понятно, что она одна тему экономического развития этих экстремальных территорий не поднимет. Но также очевидно и то, что и корпорации комплексного, долговременного развития этих территорий обеспечить не в состоянии: у них более узкие, проектно ориентированные цели. Значит, возникает ниша для экономического активизма местной власти в виде региональной промышленной политики.

**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

А в экономическом поведении региональной власти в Арктике всегда есть развилка: производить самим или завозить? Активная промышленная политика всегда расширяет спектр местно производимых товаров и услуг в Арктике в пределах возможного для данного уровня технологического развития и современных транспортных и климатических ограничений, которые определяют масштаб производственных и социальных издержек хозяйственной активности. Под влиянием идей экономического либерализма повсеместно в российской Арктике и на Севере этот выбор региональная власть решала в 1990–2000-е гг. в пользу отказа от местного дорогостоящего производства и завоза извне. Но вот теперь, при возвращении идей активного («предпринимательского» [1]) государства, вновь возникают условия для активной и умной региональной промышленной политики, направленной на частичное замещение завоза производством на месте и формирование новых малых и средних по размеру экспортно ориентированных производств.

Готовность власти конкретного арктического региона реализовать такую активную промышленную политику неожиданно зависит от того, в какой степени его жители ощущают себя коллективными хозяевами, можно сказать, собственниками своей земли. Неудивительно поэтому, что в Республике Якутия, как следует из анализа нормативных правовых документов, в промышленной политике на Севере и в Арктике продвижение больше, чем, например, в соседнем Красноярском крае или Чукотском автономном округе. Здесь, например, в документах по промышленной политике ставятся задачи освоения месторождений природных ресурсов в формате комплексного развития с созданием производств высокой добавленной стоимости (переработка, выпуск готовой продукции, услуги в сфере бизнеса, инновационная деятельность), повышения степени «локализации» эффектов от развития минерально-сырьевого комплекса Арктической зоны Республики Саха (т. е. расширение степени участия местных предприятий, организаций и учебных заведений в реализуемых добычных проектах).

Деньги для проведения мер активной промышленной политики являются необходимым, но недостаточным условием. Другое важнейшее условие как раз — чувство собственника, успех в строительстве региона-собственника, о котором хорошо написано в книге дважды губернатора штата Аляска У. Хикла [19]. По-хозяйски широкая трактовка региональной промышленной политики востребует именно этой концепции, когда власть осознает, что участвует в создании региона-собственника, в

котором все граждане являются сохозяевами накопленного богатства. В этой политике власть ищет пути социализации тех природных активов, которыми обладает регион, превращения их в подлинно «народные», например, через программы деревянного домостроения, развития киноиндустрии и въездного туризма, актуализируя эффекты местной экономики впечатлений и капитализируя неосязаемые ценности местных ландшафтов и др.

В этом и содержится ответ на вопрос, почему, несмотря на очевидную целесообразность и десятилетиями провозглашаемые приоритеты, никак не решается вопрос замещения завоза на Север источников котельного и печного топлива, части продовольствия, которое оправданно и возможно производить на месте. В советское время этот вопрос решался административными командами партийного и советского руководства. Но когда власть этих «мотиваторов» исчезла, снизу этот вопрос может решаться теперь только на коллективном осознании местного сообщества и власти себя регионом-собственником.

А регион-собственник может возникнуть только при значительной децентрализации прав и ресурсов, обеспечивающих нормальные условия жизни и работы людей, вниз, в регионы и муниципальные образования. Если ответственность за бытие населения взял на себя федеральный центр, то не может возникнуть ни у власти, ни у местного сообщества никаких стимулов к тому, чтобы инициативно искать решения с учетом местных особенностей и условий развязки вечных проблем энергетической, продовольственной и транспортной безопасности, в том числе инструментами региональной промышленной политики. А общий унифицированный подход, нацеленный на использование одних и тех же стандартных алгоритмов в решении проблем жизнеобеспечения местных сообществ Европейской, Сибирской и Дальневосточной Арктики, десятилетия инерционно воспроизводит одни и те же схемы дорогостоящего завоза угля, нефтепродуктов, продовольствия за тысячи километров из Кузбасса, других зон основного расселения России.

Пока трудно говорить о практической реализации этого идеала, но нормативное приближение к нему можно увидеть в Законе о промышленной политике Ямало-Ненецкого автономного округа [20], в котором привлекает то, что промышленная политика здесь идет дальше общих деклараций о современных модных инструментах — кластерах, технопарках, индустриальных парках и др.: за этой вывеской очень часто отсутствует глубинное понимание, а как именно региональной власти

**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

системно и целостно проводить в жизнь императивы новой индустриализации Арктики. Потому что региональная промышленная политика не про кластеры, парки и зоны, это про коммуникацию власти, корпоративных и бизнес-структур, местных научных и образовательных организаций, в которой местная власть выступает сетевым лидером.

Для ямальского закона характерно исключительно широкое понимание регионального промышленного комплекса и промышленной политики. Это означает, что новая трактовка промышленной политики, в духе работ Д. Родрика, выходит за рамки чисто производственной деятельности в градостроительство, социальную сферу, туризм и др. Неслучайно все яркие акторы новой промышленной политики — первый президент Якутии М. Е. Николаев, первый губернатор Югры А. В. Филипенко, мэр города Губкинского В. Л. Лебедев — интуитивно в своей деятельности выходили на такую широкую повестку современной промышленной политики, когда с ней тесно (системно) сопрягаются и образовательные, и градостроительные, и научные структуры, структуры малого и среднего бизнеса региона и города, пилотные площадки экспериментальной отработки новых высокотехнологичных и энергоэффективных производственных решений и др.

В ямальском законе с производственной деятельностью тесно увязаны транспортная, энергетическая инфраструктура поддержки промышленности, промышленный сервис, реализуемый усилиями местного малого бизнеса (это названо «единым циклом производства промышленной продукции и предназначенных для их производственного функционирования сопутствующих сервисов с необходимой инженерной, логистической и транспортной инфраструктурой»). Отмечена культурная миссия новой промышленной политики — вовлечение в новые проекты работников из числа коренных жителей Ямала, а также необходимость формирования новых отраслей промышленности, технологического перевооружения действующих в округе промышленных производств (в первую очередь некорпоративных, которые в советское время относились к местной промышленности, например рыбопереработки).

Новая промышленная политика призвана решать вопросы поиска новой микроспециализации территории с опорой на новые технологии и технологическое обновление. В условиях Арктики нередко природоподобные технологии, ориентированные на учет природных ритмов (например, сезонности при строительстве

временных дорог-зимников) и свойств специфичных арктических ландшафтов, оказываются и более экономными, более жизнестойкими.

В ямальском законе поставлена задача не просто диверсификации местного производства, а укрепления связей новых производственных проектов с остальной экономикой, что в современной европейской региональной науке называется *related variety* — связанное разнообразие, сильное сцепление новых проектов с существующими, с остальной местной экономикой. Такой приоритет представляется более отчетливым и четким, чем абстрактная диверсификация.

Из советской практики известно, что задачу связанного разнообразия порой выполняло перекрестное субсидирование от сильных к слабым участникам производственной системы, которое увязывало их в единую сеть. Издержки этой «уровнировки» хорошо известны, однако в новых условиях корпоративного освоения Арктики имеет смысл вернуться к этой практике в более скромном (не тотальном, как в СССР) формате для поступательного развития местного производственного сектора регионов Арктики. Убежден, что современная кластерная политика останется простой декларацией, если с ней вместе не получит права гражданства и перекрестное субсидирование производств внутри кластерной сети. Ямальский закон включает и важный вопрос стратегического планирования приоритетов и инструментов промышленной политики, т. е. вопрос обеспечения ее устойчивости во времени и преемственности, несмотря на смену команд региональной власти.

**Выводы**

1. Промышленная политика в Арктике существует в конкретном историческом контексте, который определяется господствующей экономической парадигмой. Поэтому она имеет циклический характер: в период советского государственного дирижизма и пространственной экспансии индустриализации она проникала в самые периферийные части Арктики и Севера России, не считаясь с производственными издержками; в период экономического либерализма 1990–2000-х гг. промышленная политика приобрела предельно узкий характер (инфраструктура, нормативное регулирование и правки «провалов рынка»); на новом этапе хозяйственного освоения Арктики, начатом с конца 2000-х гг., государство постепенно возвращается в промышленную политику, стимулируя корпоративные структуры к развертыванию здесь десятков новых крупных добычных и транспортно-логистических проектов.

**ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ**

В этой связи будет неверным сводить современную промышленную политику в Арктике только к деятельности федеральных органов исполнительной власти и крупных компаний. Здесь есть важная ниша для региональной и местной власти, что подтверждает анализ региональных законов о промышленной политике, принятых во всех арктических регионах, кроме Чукотского автономного округа. Лучшим среди них, модельным, в котором региональная политика понимается предельно широко, в контексте многосторонних связей с остальной экономикой, с корпоративным сектором, является Закон о промышленной политике Ямало-Ненецкого автономного округа.

2. Контекст и продвинутость региональных законов о промышленной политике зависят от размера и внутренней структуры регионального промышленного сектора. Оценка объемов промышленного производства, проведенная на уровне каждого арктического муниципального образования (городского округа и муниципального района) позволила впервые определить последовательность арктических регионов по этому показателю: Ямало-Ненецкий автономный округ, арктический Красноярский край (Норильский промышленный район, Таймыр и Эвенкия, Туруханский район), Мурманская область, Ненецкий автономный округ, арктические территории Республики Коми, Чукотский автономный округ, арктическая часть Архангельской области, республик Карелия и Саха (Якутия).

3. Анализ положений о департаментах и министерствах, ответственных за промышленную политику в регионе, выявил, что каждый регион понимает ее абсолютно специфично, исходя из внутренних проблемных приоритетов. Например, положения различаются по тому, как географически видят промышленность власти: как точечную или как ареальную? Оценка промышленного производства, проведенная по каждому муниципалитету, позволила выявить регионы, в которых доминирует городская промышленность — Красноярский край, Мурманская область, Республика Коми, Архангельская область (без НАО), и регионы преобладающей районной промышленности (расположенной в муниципальных районах) — Ямало-Ненецкий, Ненецкий автономные округа, республики Карелия и Саха (Якутия), Чукотский автономный округ. В целом в Арктике России районная промышленность формирует около трех четвертей совокупного промышленного продукта. Дихотомия городской и районной промышленности внутри промышленного сектора арктических регионов означает необходимость значительного дифференцирования инструментов и институтов местной промышленной политики внутри Арктической зоны.

Несмотря на огромную роль, которую играют в совокупном промышленном производстве корпоративные структуры, вопросы взаимодействия с ними, формирования общей повестки промышленной политики обозначены в большинстве положений абсолютно недостаточно.

4. Предложен показатель степени корпоративности регионального промышленного сектора как соотношение корпоративных и общих подушевых инвестиций за год. На основании этого показателя выделено шесть групп муниципальных образований (сверхкорпоративные, высококорпоративные, динамичные, среднекорпоративные, малодинамичные и некорпоративные), для каждого из которых целесообразен свой пакет мер местной промышленной политики.

5. Поскольку главными акторами региональной промышленной политики являются региональная (в ряде случаев муниципальная) власть и корпорации, можно выделить четыре различные ситуации их взаимодействия, которые оказывают значимое воздействие на конкретный тип и возможности региональной промышленной политики: 1) отсутствие корпоративной структуры, когда промышленную политику единолично осуществляет местная власть; 2) обособленное существование власти и корпоративного бизнеса, опасное «голландской болезнью» и затуханием местных инициатив в области новых производственных проектов; 3) разрушительное для региона и динамики развития столкновение интересов власти и бизнеса; 4) активное взаимодействие региональной власти и компаний с получением эффектов синергии в региональной промышленной политике. Конкретная детализация данной схемы определяется фактически сложившимся статусом местной власти и корпораций на территории в данный период времени.

6. Обозначены контуры идеальной промышленной политики в регионах Арктики, которая должна быть направлена на рациональное замещение ввоза собственным производством, исходя из конкретных возможностей места и времени: теплоэнергетическую, продовольственную независимость, транспортную безопасность, локализацию корпоративных кластеров за счет формирования вокруг ресурсного полюса роста сети субконтракторов из числа местного малого и среднего бизнеса, местную индустрию стройматериалов, ликвидацию накопленного ущерба и проекты реструктуризации в стапромышленных районах и городах. Популярными инструментами современной промышленной политики в виде кластеров, парков и зон должны быть не обособленными «соборами в пустыне», а эффективными площадками интеграции усилий власти, корпораций, местного бизнеса, научных

## ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

и образовательных структур региона в реализации проектов и мероприятий промышленной политики. Важнейшим фактором успеха региональной промышленной политики в Арктике является реализация стратегии региона-собственника.

### Список источников

1. Mazzucato Mariana. *The Entrepreneurial State*. London: Penguin Books, 2018. 260 p.
2. Селин И. В. Особенности региональной промышленной политики на Севере // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития. Лузинские чтения — 2016 (Апатиты, 14–16 апреля 2016 г.). Апатиты: КНЦ РАН, 2016. С. 447–450.
3. Кузнецов Б. В. Симачев Ю. В. Эволюция государственной промышленной политики в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. № 2 (22). С. 152–178.
4. Низамутдинов И. К. Региональная промышленная политика: особенности формирования и реализации: дис. ... канд. эконом. наук. Казань: ПФУ, 2012. 194 с.
5. Хасанов Р. Х. Реализация региональной промышленной политики с использованием кластерных подходов // Научный эксперт. 2008. № 1. С. 35–41.
6. Татаркин А. И., Романова О. А. Современные инструменты новой индустриализации промышленных регионов // Экономист. 2013. № 8. С. 21–38.
7. Романова О. А., Стариков Е. Н. Изменение вектора промышленной политики и возможности инновационного развития индустриальных регионов // Экономика региона. 2015. № 3. С. 322–333.
8. Моногорода. Перегрузка. Поиск новых моделей функционирования моногородов России в изменившихся экономических условиях. М.: Базовый элемент. 53 с.
9. Стратегии развития старопромышленных городов: международный опыт и перспективы в России: науч. тр. / под ред. И. Стародубровской; Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. № 148Р. 248 с.
10. Пыткин А. Н., Загоруйко И. Ю. Концептуальные аспекты реформирования промышленных моногородов // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 6 (221). Экономика, вып. 31. С. 83–86.
11. Ускова Т. В. Иогман Л. Г., Ткачук С. Н., Нестеров А. Н., Литвинова Н. Ю. Моногород: управление развитием. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 220 с.
12. Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Инновационный поиск в монопрофильных городах. Блокировки развития, новая промышленная политика и план действий. М.: УРСС, 2015. 216 с.
13. Rodrik Dani. *Industrial policy for the twenty-first century*. Harvard University, 2004. 57 p.
14. Rodrik D. *Industrial policy: Don't ask why, ask how* // Middle East Development Journal. 2008. Demo issue. P. 1–29.
15. Hausmann Ricardo, Rodrik Dani, and Sabel Charles F. *Reconfiguring industrial policy: a framework with an application to South Africa*. August 31. 2007. 22 p.
16. Hausmann Ricardo, Rodrik Dani. *Economic development as self-discovery* // NBER Working Paper Series. Working Paper 8952. May 2002. 44 p.
17. Rodrik Dani. *Green Industrial policy*. Princeton, 2013. 33 p.
18. Селин В. С. Современные инновационные тенденции в промышленном комплексе Севера // Север и рынок: формирование экономического порядка 2016. № 1 (48). С. 47–54.
19. Хикл У. Дж. Проблемы общественной собственности. Модель Аляски — возможности для России? М.: Прогресс, 2004. 360 с.
20. Закон «О промышленной политике в Ямало-Ненецком автономном округе»: принят 6 июня 2016 г. № 31-ЗАО (в ред. законов ЯНАО от 11 мая 2017 г. № 33-ЗАО, от 28 сентября 2017 г. № 70-ЗАО). <https://de.yanao.ru/documents/active/250/> (дата обращения: 05.08.2021).

### References

1. Mazzucato Mariana. *The Entrepreneurial State*. London, Penguin Books, 2018, 260 p.
2. Selin I. V. *Osobennosti regional'noy promyshlennoy politiki na Severe* [Features of regional industrial policy in the North]. *Sever i Arktika v novoy paradigme mirovogo razvitiya. Luzinskiye chteniya — 2016 (Apatity, 14–16 aprelya 2016 g.)* [North and Arctic in a new paradigm of world development. Luzin Readings — 2016]. Apatity, KNTS RAN, 2016, pp. 447–450. (In Russ.).
3. Kuznetsov B. V. Simachev Yu. V. *Evolyutsiya gosudarstvennoy promyshlennoy politiki v Rossii* [Evolution of state industrial policy in Russia]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii* [Journal of the New Economic Association], 2014, no. 2 (22), pp. 152–178. (In Russ.).

## ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ И ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СЕВЕРЕ И В АРКТИКЕ РОССИИ

4. Nizamutdinov I. K. *Regional'naya promyshlennaya politika: osobennosti formirovaniya i realizatsii*. Diss. kand. ekonom. nauk [Regional industrial policy: features of formation and implementation. PhD (Economics) diss.]. Kazan, PFC, 2012, 194 p. (In Russ.).
5. Khasanov R. Kh. Realizatsiya regional'noy promyshlennoy politiki s ispol'zovaniyem klasternykh podkhodov [Implementation of regional industrial policy using cluster approaches]. *Nauchnyy ekspert* [Scientific expert], 2008, no. 1, pp. 35–41. (In Russ.).
6. Tatarin A. I., Romanova O. A. Sovremennyye instrumenty novoy industrializatsii promyshlennykh regionov [Modern instruments of the new industrialization of industrial regions]. *Ekonomist* [The Economist], 2013, no. 8, pp. 21–38. (In Russ.).
7. Romanova O. A., Starikov Ye. N. Izmeneniye vektora promyshlennoy politiki i vozmozhnosti innovatsionnogo razvitiya industrial'nykh regionov [Changing the vector of industrial policy and the possibilities of innovative development of industrial regions]. *Ekonomika regiona* [Economy of the region], 2015, no. 3, pp. 322–333. (In Russ.).
8. *Monogoroda. Perezagruzka. Poisk novykh modeley funktsionirovaniya monogorodov Rossii v izmenivshikhsvya ekonomicheskikh usloviyakh* [Monocities. Reboot. Search for new models for the functioning of monotowns in Russia in the changed economic conditions]. Moscow, Bazovyy element, 53 p. (In Russ.).
9. *Strategii razvitiya staropromyshlennykh gorodov: mezhdunarodnyy opyt i perspektivy v Rossii* [Strategies for the development of old industrial cities: international experience and prospects in Russia]. Moscow, Gaidar Institute Publishing House, 2011, no. 148R, 248 p. (In Russ.).
10. Pytkin A. N., Zagoruyko I. Yu. Kontseptual'nyye aspekty reformirovaniya promyshlennykh monogorodov [Conceptual aspects of reforming industrial single-industry towns]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Chelyabinsk State University], 2011, no. 6 (221), Economy, Issue 31, pp. 83–86. (In Russ.).
11. Uskova T. V., Iogman L. G., Tkachuk S. N., Nesterov A. N., Litvinova N. Yu. *Monogorod: upravleniye razvitiyem* [Monocity: development management]. Vologda, ISERT RAN, 2012, 220 p. (In Russ.).
12. Zamyatina N. Yu., Pilyasov A. N. Innovatsionnyy poisk v monopofil'nykh gorodakh. Blokirovki razvitiya, novaya promyshlennaya politika i plan deystviy [Innovative search in single-industry cities. Development blocks, new industrial policy and action plan]. Moscow, URSS, 2015, 216 p. (In Russ.).
13. Rodrik Dani. *Industrial policy for the twenty-first century*. Harvard University, 2004, 57 p.
14. Rodrik D. Industrial policy: don't ask why, ask how. *Middle East Development Journal*, 2008, Demo issue, pp. 1–29.
15. Hausmann Ricardo, Rodrik Dani, and Sabel Charles F. *Reconfiguring industrial policy: a framework with an application to South Africa*, August 31, 2007, 22 p.
16. Hausmann Ricardo, Rodrik Dani. Economic development as self-discovery. *NBER Working Paper Series*. Working Paper 8952, May 2002, 44 p.
17. Rodrik Dani. *Green Industrial policy*. Princeton, 2013, 33 p.
18. Selin V. S. Sovremennyye innovatsionnyye tendentsii v promyshlennom komplekse Severa [Modern innovative trends in the industrial complex of the North]. *Sever i rynek: formirovaniye ekonomicheskogo poryadka* [North and the market: the formation of the economic order], 2016, no. 1 (48), pp. 47–54. (In Russ.).
19. Hickel W. J. *Crisis in the commons. The Alaska Solution*. Anchorage: Alaska Pacific University, 2002, 290 p.
20. Zakon "O promyshlennoy politike v Yamalo-Nenetskom avtonomnom okruge", prinyat 6 iyunya 2016 goda No. 31-ZAO (v red. zakonov YANAo ot 11 maya 2017 g. No. 33-ZAO, ot 28 sentyabrya 2017 g. № 70-ZAO) [Law "On industrial policy in the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug". Adopted on June 6, 2016 No. 31-ZAO (as amended by the Laws of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug dated May 11, 2017 No. 33-ZAO, dated September 28, 2017 No. 70-ZAO). (In Russ.). <https://de.yanao.ru/documents/active/250/> (accessed 05.08.2021).

**Об авторе:**

А. Н. Пилясов — докт. геогр. наук, проф.

**About the author:**

Alexander N. Pilyasov — Dr. Sci. (Geography), Professor

Статья поступила в редакцию 7 августа 2021 года

Статья принята к публикации 20 августа 2021 года

The article was submitted on August 7, 2021

Accepted for publication on August 20, 2021