

УДК 353, 332

Государственное управление развитием арктических кластеров в условиях современных внешнеполитических реалий

**Михайлова М.В.**

Кандидат исторических наук, доцент
кафедры государственного и территориального управления
Санкт-Петербургского государственного экономического университета

Дмитриева Т.А.
Ассистент кафедры
государственного и территориального управления
Санкт-Петербургского государственного экономического университета



Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью обзора научной, нормативно-правовой и аналитической информации, затрагивающей проблемы развития арктического региона в условиях изменения внешнеполитического курса России. Целью научного исследования определены анализ основных форм и методов государственной поддержки арктических кластеров и выявление наиболее эффективных инструментов государственного регулирования их формирования и развития. Научная и практическая значимость работы заключается в освещении актуальных теоретических и прикладных аспектов государственного управления развитием арктических кластеров. Проанализирована роль Центра кластерного развития (ЦКР) АО «Технопарк СПб» в функционировании арктического кластера Санкт-Петербурга, а также его роль в инновационном развитии Арктической зоны, как региональном внешнеполитическом направлении Российской Федерации. Показана эффективность деятельности ЦКР, его значимость в осуществлении межкластерного взаимодействия и поддержке кластерных инициатив в регионах РФ. Основным выводом исследования является необходимость расширения форматов государственной поддержки участников кластеров, что позволит ускорить инновационное развитие Арктической зоны. Научная новизна исследования обусловлена изменениями внешнеполитического курса России и формированием новых требований к проведению региональной политики в арктической зоне, а именно: осторожно наращивать международное сотрудничество с учетом национальных интересов РФ в Арктике; переориентировать экономические рельсы в сторону импортозамещения и налаживания производств для развития Арктической зоны. Одним из главных инструментов региональной политики здесь выступают экономические кластеры. Важно для реализации устойчивого развития арктических территорий формировать кластеры с использованием форм и методов государственного регулирования. В исследовании авторами обозначены как теоретические, так и эмпирические выводы по вопросу государственного регулирования развития арктических кластеров.

Ключевые слова: государственное управление, Арктика, арктический кластер Санкт-Петербурга, устойчивое развитие арктической территории, кластеризация, инновации, центры кластерного развития, органы исполнительной власти

В новой Концепции внешней политики РФ, которая была утверждена Указом Президента РФ 31 марта 2023 г. [1], важнейшим региональным внешнеполитическим направлением России обозначена Арктика. В Концепции отражены новые внешнеполитические реалии, в которых предстоит развиваться России, и, прежде всего, это возрастание угроз международной безопасности, жесткое противостояние с Западом и поворот на Восток. При этом приоритеты внешней политики остались прежними, но существенно поменялись условия и направления их реализации. Это нашло отражение не только в новой внешнеполитической Концепции, но и в недавних изменениях Основ государственной политики России в Арктике, внесенных Указом Президента РФ 21 февраля 2023 г. [2]

В связи с тем, что западные страны приостановили деятельность значимых для России организаций, а именно: Арктического совета (далее – АС), Совета Баренцева / Евроарктического региона, из вышеупомянутых документов законодателю пришлось убрать упоминание о них. Несмотря на это, в 2023 г. Россия достойно завершила свое председательство в АС, сквозным приоритетом которого была тематика ответственного управления для устойчивой Арктики.

В последнее время перспективы сотрудничества в Арктике Россия видит с такими «неарктическими» государствами как Китай и Индия. Так, в ходе визита в Москву Си Цзиньпина, о двухстороннем сотрудничестве в Арктике упоминается в итоговом совместном российско-китайском коммюнике от 21 марта 2023 г.

Актуальность данного исследования обусловлена необходимостью обзора научной, нормативно-правовой и аналитической информации, затрагивающей проблемы развития арктического региона в условиях изменения внешнеполитического курса России для определения эффективных инструментов государственного управления. К проблемам развития арктических территорий можно отнести высокие затраты инвесторов, недостаточное финансирование со стороны государства и отсутствие отдельной федеральной стратегии по ее поддержке, нехватка кадров, в том числе управленческих.

Исследование вопросов изучаемой темы более всего нашло отражение в отечественных и зарубежных научных публикациях в рамках рассмотрения концепции устойчивого развития арктических территорий. Так, в статьях *S. Schubert, G. Schamel* [10], *T. Tyrrell, R. Johnston* [3] рассмотрены эффективные форматы устойчивого развития туризма, с акцентом на необходимость минимизировать экологический ущерб арктическим регионам.

В последние годы трендом в научной литературе стал кластерный подход. И это неудивительно, так как заметно увеличение количества самих кластеров, прежде всего, в экономике. Появляются и различные дефиниции кластера. Так, *S. Gardiner* и

N. Scott утверждают, что кластер – это географически сконцентрированные предприятия, имеющие интересы, что позволяет им объединять свои усилия для достижения преимуществ [4]. В научных работах *Y.-J.A. Lee, J. Kim* и *S. Jang* сделан акцент на выгоды, которые получают участники кластера. К ним авторы относят увеличение инновационного потенциала, возникновение различных возможностей за счет совместного развития инфраструктуры и технологий, накопление знаний, увеличение спроса [5].

В России также заметен широкий интерес к рассматриваемой теме, о чем говорит увеличение количества научных публикаций историков, географов и экономистов в последние годы. Среди авторов можно назвать ученых Иркутского национального исследовательского технического университета [6], Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова [7], Санкт-Петербургского государственного университета [8], коллектив исследователей под руководством М.Ю. Калашниковой, рассматривающих процессы кластеризации как основу для эффективного взаимодействия между государством и бизнесом в решении проблем потенциала Арктической зоны [9].

Цель данного исследования – провести анализ форм и методов государственной поддержки арктических кластеров.

В исследовании авторами использованы общенаучные методы, в частности методы анализа, обобщения, классификации. Метод анализа правовых, программных документов и итогов деятельности региональных органов власти позволил оценить ситуацию с кластерными инициативами в России на примере Санкт-Петербурга и определить основные наиболее эффективные инструменты государственного регулирования в формировании и развитии арктических кластеров.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что на фоне изменения внешнеполитического курса России сформировался целый ряд новых требований к проведению региональной политики в арктической зоне. Это, прежде всего, изменения в международном сотрудничестве в Арктике. Здесь на себя обращает внимание главная новелла – неарктические государства приглашены к сотрудничеству в развитии Северного морского пути. С одной стороны, государству необходимо различными механизмами защищать его статус как внутренних морских вод, с другой, необходимо открыть его экономически, привлекая иностранные инвестиции. Здесь необходимо очень осторожно наращивать международное сотрудничество с учетом национальных интересов Российской Федерации в Арктике. Кроме того, в условиях противостояния с западными странами и введения жестких торгово-экономических санкций необходимо переориентировать экономические рельсы в сторону импортозамещения и налажива-

ния производств для развития Арктической зоны. И здесь, на помощь приходят экономические кластеры. Важно для реализации устойчивого развития арктических территорий формировать кластеры с использованием форм и методов государственного регулирования.

Гипотеза

В решении проблем устойчивого развития арктической территории помогает развитие кластеров, что позволяет в первую очередь улучшить международный инвестиционный климат в арктических регионах, инфраструктуру регионов, создать благоприятные условия, помочь субъектам МСП, которые работают или могли бы начать работать в Арктике. Кластерная инициатива является одним из способов повышения качества жизни населения арктических регионов. На эффективность функционирования кластеров влияет государственная поддержка, осуществляемая в правовой, финансовой, организационной и других формах.

Основная часть

В арктическую зону России частично или полностью входят девять регионов. Мурманская область, Чукотский, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа – полностью. Архангельская область, Красноярский край и три республики – Коми, Карелия и Якутия – частично. Общая территория составляет около пяти млн кв. км, с количеством жителей около 2,5 млн, причем это 40 % от всего населения Арктики. Общий доход российского бюджета с этих территорий составляет около 20 %.

Социально-экономическое развитие регионов, входящих в Арктическую зону РФ, зависит от развития всех отраслей, но, прежде всего, работающих в направлении импортозамещения и привлечения иностранных инвестиций. Как показывают научные исследования, в последние годы на развитие арктического потенциала и привлечения международных инвестиций работает процесс кластеризации [10].

Кластер – это добровольное партнерское объединение географически сконцентрированных взаимосвязанных компаний и организаций во взаимодополняющих отраслях.

Государственная политика в РФ направлена на поддержку кластерной инициативы как фактора устойчивого развития Арктической зоны. В ходе исследования был проведен анализ форм и методов государственной поддержки арктических кластеров. К формам государственной поддержки можно отнести: правовую, финансовую, имущественную, связанную с передачей государственного имущества для владения или использования по льготным условиям, информационную, организационную, кадровое обеспечение, поддержку науки и инноваций, поддержку внешнеэкономической деятельности.

Правовая поддержка государства заключается в разработке и принятии правил, которые определя-

ют нормы и регулируют деятельность арктических кластеров. Она осуществляется с целью реализации «Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г.», утвержденной Указом Президента РФ № 645 [11], а также государственных программ, принятых на ее основе. В этом ключе разработана и реализуется госпрограмма развития и модернизации туристкой инфраструктуры Арктики, направленная на увеличение количества предприятий индустрии гостеприимства (гостиницы, дома отдыха, комфортабельные средства размещения, общественное питание и т.д.).

Обращаясь к уже упомянутой выше Стратегии, важно отметить государственную программу модернизации Беломорско-Балтийского канала, а также строительства на территории Российской Федерации круизных судов арктического ледового класса для улучшения транспортной доступности арктических территорий.

Государственная финансовая поддержка участников кластеров заключается в предоставлении им финансовой помощи в виде субсидий, государственных инвестиций, гарантий и льготного налогообложения. В настоящее время органами государственной власти на федеральном уровне разработан план первоочередных действий, в который включаются меры по стабилизации ситуации в условиях внешнего санкционного давления. К мерам поддержки российского бизнеса и граждан РФ относится финансовая поддержка в виде грантов для молодых предпринимателей до 25 лет, деятельность которых ведется в Арктической зоне. Средства гранта могут получить как индивидуальные предприниматели, так и учредители юрлиц [12]. В федеральном бюджете на эту меру в 2022 г. было предусмотрено более 2 млрд руб. Также средства запланированы и на следующие годы.

Фонд развития промышленности разрабатывает программы и проекты для развития инновационных кластеров. Для участников промышленных кластеров разработаны экспортноориентированные проекты и проекты по импортозамещению. На их реализацию в 2022–2023 гг. было заложено 5,1 млрд руб. и 2,6 млрд руб. соответственно [13]. Так, в 2022 г. Правительство Мурманской области подписало соглашение о сотрудничестве с Фондом развития промышленности (ФРП) Минпромторга. Документ предусматривал финансовую поддержку крупных инвестиционных проектов, поскольку введенные санкции ударили по арктическим шельфовым проектам. Проекты по освоению арктического шельфа были практически остановлены, для продолжения их реализации потребовались отечественные разработки. В этих условиях финансовая поддержка государства способствовала возможности производить отечественные материалы и развивать горно-химический кластер в Мурманской области.

На развитие арктической зоны работают туристические, промышленные и научно-производственные арктические кластеры на базе региональных Центров кластерного развития (далее – ЦКР). Одна из целей региональных ЦКР – организационно-информационная поддержка кластеров. Она достигается реализацией услуг на базе ЦКР, а именно:

- проведение научных семинаров, конференций и круглых столов по темам развития кластеров;
- организация выставок и ярмарок;
- распространение информации по реализуемым кластерным проектам;
- координация деятельности участников кластера.

Минэкономразвития с 2010 г. осуществляет субсидирование ЦКР в рамках программы развития малого и среднего предпринимательства (МСП). Так, Центр кластерного развития в СПб является оператором научно-производственного арктического кластера Санкт-Петербурга. Поддержка развития территориальных кластеров в Санкт-Петербурге осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства СПб от 23.06.2014 г. № 495.

Научно-производственный арктический кластер Петербурга сформировался в марте 2020 г. по инициативе Комитета СПб по делам Арктики. В кластер входят более 30 компаний, а также учебные заведения.

Основными направлениями деятельности Центра кластерного развития СПб являются формирование и организационное становление кластера путем предоставления соответствующих услуг, в частности, разработка основных документов, проведение консультаций, мониторинга и рабочих встреч (табл. 1).

ЦКР ведет работу по развитию совместных кластерных проектов, выстраивает цепочки взаимодействия между участниками кластера, привлекает в проекты дополнительные компетенции. Это не только участники кластера, но и субъекты МСП, для которых крупные компании кластера могут стать заказчиками продукции и услуг. Так, в I квартале 2022 г.

Центр кластерного развития оказал поддержку 80 предприятиям, в том числе 52 предприятиям, являющимся субъектами МСП Санкт-Петербурга [14].

1,52 млрд руб. на реализацию своих инновационных проектов получили предприятия-участники Научно-производственного арктического кластера Санкт-Петербурга в форме государственных субсидий в течение 2022 г. Господдержка была предоставлена девяти организациям кластера, в том числе – НИИ «Нептун», ОАО «Авангард», ПАО «Интелтех», ЦНИИ «Электрон», «ЛЭТИ» [14]. Большинство проектов, получивших госфинансирование, реализуются в сфере высокотехнологичного импортозамещения.

Таблица 1

Услуги, предоставляемые организациям арктического кластера Санкт-Петербурга Центром кластерного развития АО Технопарк СПб [14]

Тип услуги	Описание услуги
Образовательная поддержка и кадровое обеспечение	Организация и проведение обучающих семинаров с привлечением сторонних организаций с целью обучения сотрудников. Проведение вебинаров для предприятий МСП, являющихся участниками кластера. Проведение круглых столов для предприятий МСП, являющихся участниками кластера. Обеспечение подготовки специалистов в области развития кластеров, включая обучение и переобучение кадров в новых специальностях.
Консультационная поддержка	Вступление в кластер. Проектирование цепочек взаимодействия между участниками территориального кластера. Меры поддержки бизнеса, реализуемые профильными министерствами. Подготовка документов для получения государственных мер поддержки, реализуемых профильными министерствами. Проведение публичных обсуждений проектов стратегий (программ) развития территориальных кластеров с участием должностных лиц органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, а также представителей научных и образовательных учреждений, НКО и общественных организаций.
Организационная и координационная поддержка	Обеспечение участия в телеконференциях в рамках международных проектов. Обеспечение участия в рабочих совещаниях, посвященных презентациям проектов, а также обсуждению вопросов двустороннего сотрудничества. Обеспечение участия в ознакомительном визите в Санкт-Петербург представителей Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов с участниками проекта. Координация совместных кластерных и межкластерных проектов.
Информационная поддержка	Распространение информации по реализуемым кластерным проектам. Оказание услуг по продвижению продукции в сети Интернет посредством размещения в электронном каталоге предприятий. Сбор, обработка и актуализация информации о продукции и услугах, производимой и оказываемых организацией, в электронном каталоге предприятий – участников территориальных кластеров Санкт-Петербурга «Атлас кластеров». Информирование об образовательных мероприятиях ЦКР.

Еще одно важное направление субсидирования – поддержка научно-исследовательской деятельности и внедрение современных программ непрерывного образования. Государственное регулирование кадровой кластерной оптимизации заключается в обеспечении подготовки специалистов в области развития кластеров, включая обучение и переобучение кадров в новых специальностях. Отчасти эту задачу решают все те же Центры кластерного развития, на базе которых реализуются различные обучающие программы для представителей МСП. Основной массив новых специалистов выпускают высшие и средние учебные заведения, которые являются участниками кластеров. Так, в научно-производственный арктический кластер Петербурга входят такие учебные заведения, как СПбГУТ им. проф. Бонч-Бруевича, «ЛЭТИ» и Морской технический колледж им. адмирала Сенявина. Студенты этих учебных заведений осваивают необходимые компетенции, проходя практику и стажировку на предприятиях арктического кластера Петербурга, тем самым пополняя ряды высококвалифицированных специалистов. Увеличивая количество бюджетных мест в вузах и колледжах, входящих в арктический кластер, содействуя сотрудничеству между учебными заведениями и производственными предприятиями, государство тем самым способствует развитию и внедрению новых технологий в отечественное производство продукции для арктической зоны. Кроме этого, для решения кадровых проблем в функционировании кластеров государственные органы власти оказывают содействие развитию Федерального и региональных центров компетенций (ФЦК и РЦК), цель которых – повышать производительность на предприятиях, входящих в арктические кластеры. При непосредственном участии государственных органов власти для реализации этой цели открываются РЦК на базе кластерных организаций, крупных и мелких предприятий, фирм. РЦК внедряют обучающие программы «арктического» профиля, реализуют программы опережающего обучения, совершенствуют программы повышения производительности, а также проводят научные конференции, обучающие семинары, симпозиумы для обмена опытом участников кластеров, в том числе по реализации государственных инициатив.

Поддержка науки и инноваций со стороны государства, кроме этого, заключается в финансировании исследований и разработок новых технологий; создании стабильного спроса на научно-технически сложные продукты через государственные заказы; развитии инфраструктуры для поддержки инновационного бизнеса, таких как бизнес-инкубаторы и технопарки; расширении механизмов венчурного финансирования для поддержки рискованных инновационных проектов.

Государственная поддержка внешнеэкономической деятельности арктических кластеров направ-

лена, прежде всего, на содействие привлечению иностранных инвестиций в кластеры, а также на поддержку экспорта продукции кластера.

Таким образом, на основе проведенного исследования были сформулированы предложения по совершенствованию государственного регулирования развития арктических кластеров:

– устранение пробелов, касающихся вопросов кластеризации в федеральном законодательстве; в настоящее время регулированием этой практики занимаются региональные власти. Так, к примеру, в Федеральном законе от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ», к сожалению, не затронуты вопросы кластеризации, что затрудняет регулирование развития арктического туризма, а также развитие арктических кластеров в туризме, задачей которых является производство туристических продуктов, привлечение и координация органами государственной власти всех заинтересованных в развитии этой отрасли (бизнес, учреждения образования, науки и медицины, СМИ, НКО, страховые и транспортные компании и др.);

– субсидирование Министерством экономического развития РФ регионов, в том числе не входящих в Арктическую зону, с целью организации центров кластерного развития (ЦКР) для оптимизации отечественной «арктической» промышленности. Центр кластерного развития, одним из учредителей которых является субъект РФ в лице органа исполнительной власти, может осуществлять также эффективное межкластерное взаимодействие. Цель межкластерного взаимодействия – зарабатывать совместно, но не наживаться друг на друге, и здесь также очень важна роль государства в соблюдении баланса интересов.

ЦКР посредством предоставления консультационных и организационных услуг участникам кластеров призваны способствовать поддержке кластерных инициатив в регионах РФ.

Основным выводом исследования можно также считать необходимость расширения форматов государственной поддержки участников кластеров, что позволит ускорить инновационное развитие Арктической зоны.

Таким образом, система государственного управления арктическими кластерами предполагает политику регулирования интересов, поддержку инвесторов и инициативы самих участников кластеров, а не монопольное конструирование кластера как сегмента государственной структуры.

Литература:

1. Указ Президента РФ от 31.03.2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

2. Указ Президента РФ от 05.03.2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» (ред. от 21.02.2023) // СПС КонсультантПлюс.
3. Tyrrell T.J., Johnston R.J. Tourism sustainability, resiliency and dynamics: Towards a more comprehensive perspective // *Tourism and Hospitality Research*. – 2008. – Т. 8, Tourism sustainability, resiliency and dynamics. – № 1. – P. 14–24.
4. Gardiner S., Scott N. Successful tourism clusters: Passion in paradise // *Annals of Tourism Research*. – 2014. – Т. 46. – P. 171–173.
5. Lee Y.-J.A., Kim J., Jang S. Intertemporal Tourism Clusters and Community Resilience // *The Professional Geographer*. – 2021. – Т. 73. № 3. – P. 567–572.
6. Баяскаланова Т.А., Куклина М.В., Богданов В.Н. Туризм в Российской Арктике: проблемы и возможности развития // *Современные проблемы сервиса и туризма*. – 2020. – Т. 14. – № 1. – С. 109–119.
7. Валькова Т.М., Шумков Д.С. Арктический туризм: Шпицберген // *Географическая среда и живые системы*. 2020. – URL: <https://www.geocosreda.ru/jour/article/view/97>
8. Севастьянов Д.В. Арктический туризм в Баренцево-морском регионе: современное состояние и границы возможного // *Арктика и Север*. – 2020. – № 39. – С. 26–36.
9. Kalachnikova M.Y., Shaparov A.E., Shadrina O.N., Myakshin V.N. Tourist Destinations in the Regions of the Russian Arctic: Opportunities and Obstacles to Development // *Revista ESPACIOS*. – 2020. – Vol. 41. – P. 27.
10. Логунцова И.В. Особенности развития туризма в арктической зоне России // *Государственное управление. Электронный вестник*. – 2021. – № 87. – С. 39–47.
11. Указ Президента РФ от 26.10.2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» (ред. от 27.02.2023) // СПС КонсультантПлюс.
12. Постановление Правительства РФ от 06.03.2022 г. № 296 «О внесении изменений в Правила отбора организаций, включенных в отраслевые перечни системообразующих организаций Российской экономики, претендующих на предоставление в 2020 году мер государственной поддержки» // СПС КонсультантПлюс.
13. Фонд развития промышленности РФ. – URL: <https://frprf.ru/navigator-gospodderzhky/>
14. Центр кластерного развития СПб. – URL: <https://spbcluster.ru/wp-content/uploads/2022/05/Otchetza-1-kvartal-2022g.pdf>

State Management of Arctic Cluster Development in the Context of Modern Foreign Policy Realities

Mikhailova M.V., Dmitrieva T.A.

Saint-Petersburg State University of Economics

The relevance of the research topic is due to the need to review scientific, regulatory and analytical information affecting the development of the Arctic region in the context of changes in Russia's foreign policy. The purpose of the scientific research is to analyze the main forms and methods of state support for Arctic clusters and identify the most effective tools for state regulation of their formation and development. The scientific and practical significance of the work lies in highlighting the relevant theoretical and applied aspects of public management of the development of Arctic clusters. The role of the Center for Cluster Development (CCD) of Technopark SPb JSC in the functioning of the Arctic cluster of St. Petersburg, as well as its role in the innovative development of the Arctic zone as a regional foreign policy direction of the Russian Federation, is analyzed. The effectiveness of the Central Committee's activities, its importance in the implementation of inter-cluster cooperation and support for cluster initiatives in the regions of the Russian Federation is shown. The main conclusion of the study is the need to expand the formats of state support for cluster participants, which will accelerate the innovative development of the Arctic zone. The scientific novelty of the study is due to changes in Russia's foreign policy and the formation of new requirements for regional policy in the Arctic zone, namely: to carefully increase international cooperation, taking into account the national interests of the Russian Federation in the Arctic; to reorient the economic rails towards import substitution and the establishment of production facilities for the development of the Arctic zone. And here, economic clusters are one of the main instruments of regional policy. It is important to form clusters using forms and methods of state regulation for the implementation of sustainable development of the Arctic territories. In the study, the authors identify both theoretical and empirical conclusions on the issue of state regulation of the development of Arctic clusters.

Key words: public administration, Arctic, St. Petersburg Arctic cluster, sustainable development of the Arctic territory, clustering, innovation, cluster development centers, executive authorities