

УДК 316.4

Изменения в социальном пространстве регионов Арктической зоны России

Каторин Игорь Вячеславович

Ведущий эксперт,
Арктический центр стратегических исследований
Северного (Арктического) федерального
университета им. М.В. Ломоносова,
163002, Российская Федерация, Архангельск,
набережная Северной Двины, 17;
e-mail: mediana.29@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются изменения, происходящие в социальном пространстве регионов, вошедших в состав Арктической зоны России, обусловленные активизацией арктической политики страны. Акцент делается на организационно-структурных изменениях в регионах, которые затронули исполнительно-распорядительные и координационные структуры.

Организационные и структурные изменения коснулись только региональных властей. На муниципальном уровне сдвигов не наблюдается. Институциональные изменения в регионах не очень заметны. Во многом это связано с тем, что институционализация Российской Арктики имеет ярко выраженный нисходящий характер. На федеральном уровне сформированы только основные характеристики нормативно-правовой базы арктической зоны.

Для цитирования в научных исследованиях

Каторин И.В. Изменения в социальном пространстве регионов Арктической зоны России // Теории и проблемы политических исследований. 2016. № 3. С. 27-35.

Ключевые слова

Арктическая зона России, институционализация, социальное пространство региона, организационно-структурные изменения.

Введение

Арктическая зона Российской Федерации (далее – АЗРФ) с 2014 года стала объектом государственного управления. В ее состав входят Мурманская область, Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа, а также семь муниципальных образований Архангельской области, город Воркута, город Норильск и два муниципальных района Красноярского края, четыре улуса Республики Саха (Якутия).

Регионы, вошедшие в состав АЗРФ, получили официальный статус «арктические». В настоящее время уточняются права и полномочия этих административно-территориальных субъектов, направления их развития. Российская Арктика вступает в новый этап освоения и развития, трансформационные процессы в макрорегионе затронут самые разные сферы [Лукин, 2016]. В этой связи представляется важным понять реальные и потенциальные изменения в социальном пространстве регионов АЗРФ, которые обусловлены структуризацией на федеральном уровне арктической политики, институционализацией АЗРФ. Ведь одним из ключевых ресурсов развития макрорегиона является человеческий и социальный капитал [Пилясов, 2015].

В статье под социальным пространством понимается пространство реального и виртуального позиционирования и взаимодействия социальных институтов, акторов, социальных групп, которое конструируется социальными субъектами и связано с их неравным доступом к различным видам капитала (политическому, экономическому, социальному, культурному, символическому). Стоит отметить, что указанная тема в силу временной актуальности в минимальной степени осмыслена научным сообществом.

Организационно-структурные изменения в арктических регионах

Активизация арктической политики России повлияла на создание в регионах исполнительно-распорядительных и координационных структур, ориентированных на сопровождение государственной политики в Арктической зоне. Причем многие из них были сформированы до создания на федеральном уровне Государственной комиссии по делам Арктики.

С рациональной точки зрения такие структуры наиболее целесообразны в регионах, частично вошедших в состав АЗРФ, поскольку возникает управленческая необходимость координировать деятельность «арктических» муниципалитетов, активно лоббировать интересы арктической части региона на федеральном уровне. Вместе с тем анализ показывает, что подобные нововведения чаще всего связаны с «арктическими амбициями» управленческой команды региона, конкуренцией за «арктические ресурсы» между отраслями региональной экономики, ведущими компаниями территории [Каторин, 2015].

Так, в Мурманской области в Министерстве экономического развития создано Управление стратегического планирования и реализации государственной политики в Аркти-

ке. Управление имеет широкие полномочия по планированию, мониторингу, анализу социально-экономической ситуации в регионе и другим вопросам. Собственно «арктическими» являются такие функции, как координация участия региона в реализации арктической стратегии страны, организационное обеспечение работы Полярной комиссии, информационно-аналитическое обеспечение участия представителей региона в работе Государственной комиссии по вопросам развития Арктики и ее органов (ППМо № 381).

В августе 2014 года создан Государственный комитет по делам Арктики Республики Саха (Якутия). На комитет возложена задача по курированию реализации Комплексной программы социально-экономического развития арктических и северных районов Республики Саха (Якутия) на период до 2020 года. Кроме того, Комитет отвечает за участие Республики в международных организациях – Северном форуме, Арктическом совете, координирует работу по развитию Северного морского пути и мероприятия по очистке арктических территорий, организует работу Координационного Арктического совета при главе Республики (УПрРСЯ от 18.08.2014).

В Архангельской области куратором арктического направления является советник губернатора. В его функции входит подготовка информации и предложений для Госкомиссии, курирование региональных мероприятий, посвященных развитию Арктики, информационно-аналитическое обеспечение участия первых лиц региона в федеральных мероприятиях арктической направленности. Советник по Арктике до настоящего времени не имел своего аппарата и вынужден был в зависимости от проблематики использовать ресурсы других подразделений правительства области. Совсем недавно губернатор Архангельской области заявил о введении должности уполномоченного по делам Арктики. Однако его функции и полномочия пока не определены.

В Красноярском крае создано Агентство по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов. Агентство осуществляет управление территориями Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним, защиту исконной среды обитания, традиционных образов жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов, проживающих на территории края, государственную поддержку северного оленеводства, обеспечивает взаимодействие с федеральными органами государственной власти по вопросам реализации государственной политики в Арктике.

Совещательные «арктические» структуры в регионах целесообразны как координаторы действий различных агентов (власть, бизнес, наука, образование, некоммерческие организации) по вопросам развития Арктической территории и участия в арктических проектах. По нашему мнению, результативность деятельности таких координационных структур тесным образом связана с их статусом и форматом деятельности. Более успешна работа, когда структура создается при высшем исполнительном органе власти региона, а руководит ее деятельностью высшее должностное лицо региона или его заместитель, когда тематика заседаний носит предметный характер, а в работе участвует широкий круг экспертов, заинтересованных лиц, представители всех уровней и ветвей власти.

В Республике Саха (Якутия) создан координационный Арктический совет при Главе Республики. Он является постоянно действующим совещательным органом, образованным для рассмотрения вопросов государственной политики в отношении арктических и северных улусов, а также для подготовки предложений по развитию данной территории. В состав Совета вошли представители исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия), Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), органов местного самоуправления Республики, научных и общественных организаций и объединений, а также предприятий и организаций. Новый орган позиционируется как площадка для обсуждения и выработки предложений, направленных на повышение качества жизни в условиях Крайнего Севера и Арктики.

В ряде арктических регионов в 2014-2015 годах по инициативе межрегиональной общественной организации «Ассоциация полярников» были образованы Полярные комиссии. Ассоциация предложила сформировать указанные структуры во всех арктических регионах. В качестве образца было предложено использовать схему работы подобной структуры в Санкт-Петербурге. Согласно типовому положению о Комиссии она является постоянно действующим консультативным и совещательным межведомственным органом, обеспечивающим взаимодействие органов исполнительной власти региона, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций в целях обеспечения реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике. Работа Комиссии осуществляется в форме заседаний ее членов с приглашением экспертов и заинтересованных лиц. В перспективе планировалось создание Ассоциации Полярных комиссий субъектов Российской Федерации.

Стоит отметить, что статус и активность Полярных комиссий в регионах отличается. Так, в Архангельской области Полярная комиссия была сформирована при Совете по морской деятельности при губернаторе Архангельской области, а возглавил ее руководитель национального парка «Русская Арктика». В Мурманской области Комиссия образована при Экономическом совете при Губернаторе региона, а ее сопредседателями стали первый заместитель губернатора области и руководитель регионального отделения «Ассоциации полярников». В Красноярском крае Комиссия сформирована при Правительстве Красноярского края, а возглавил ее заместитель председателя Правительства края (УГКрк № 31-уг).

Судя по материалам средств массовой информации, наиболее активно действует Полярная комиссия в Красноярском крае. За неполный год проведено три заседания, на которых обсуждались важные вопросы развития территорий Арктической зоны региона, такие как перспективы освоения минерально-сырьевой базы, вопросы инженерной безопасности зданий и сооружений северных территорий и другие.

Характерно, что организационно-структурные изменения коснулись только регионального уровня власти. На муниципальном уровне изменения не заметны. Это явилось след-

ствием того, что органы местного самоуправления на сегодняшний день фактически выключены из процесса формирования арктической политики. В свою очередь, муниципалитеты относятся к своему арктическому статусу скептически. И это объяснимо. Муниципальные органы власти озабочены прежде всего выполнением своих многочисленных полномочий, которые лишь частично обеспечены финансовыми ресурсами. Поэтому отношение к формированию Арктической зоны, развитие которой пока не обрело четких контуров и не обеспечено ресурсами, настороженное. В лучшем случае муниципалитеты рассчитывают на получение дополнительных средств для решения своих актуальных проблем. Арктические интересы муниципальных образований находятся в начальной стадии формирования, они пока ограничены и не вполне самостоятельны.

Ярким подтверждением этому является история недавно созданной ассоциации «Арктические муниципалитеты». Она была образована в феврале 2015 года по инициативе губернатора Архангельской области И. Орлова. Итоги первого года работы Ассоциации показывают, что понимание важности системы взаимодействия между муниципалитетами, лоббирование интересов всех участников на региональном и федеральном уровнях у членов Ассоциации достаточно слабое. В настоящее время идет определение интересов участников, многие из которых стали членами организации под влиянием региональной власти. Вероятно, что по мере увеличения числа и расширения географии участников будут все чаще проявляться инициативы по структуризации и активизации деятельности Ассоциации.

Институциональные изменения в регионах АЗРФ

В целом, региональная активность арктической направленности в нормативном поле ограничивалась программными документами. В отдельные региональные документы долгосрочного характера, прежде всего инвестиционные стратегии, включены положения, связанные с реализацией государственной политики в Арктике, местом региона в Арктической зоне России. Единственным исключением из данного правила является Республика Саха (Якутия). Стоит отметить, что Республика в целом отличается системной работой по закреплению и развитию своего арктического статуса.

Так, в регионе в 2014 году принята Комплексная программа социально-экономического развития арктических и северных районов Республики Саха (Якутия) на период до 2020 года. Она разработана во исполнение указа об объявлении 2014 года в Республике Саха (Якутия) Годом Арктики. В основу документа заложен переход от политики оптимизации к стратегии создания комфортных условий проживания населения. Он распространяется на 13 арктических и северных районов Якутии (№ 251-ПП от 15.08.2014).

Амбициозные арктические задачи региона сформулированы в ряде стратегических документов Мурманской области и Ямало-Ненецкого автономного округа.

В частности, в Инвестиционной стратегии Мурманской области указано, что регион к 2025 году должен приобрести определяющую роль в реализации национальных интересов России в Арктике, стать регионом наибольшего благоприятствования для инвесторов в АЗРФ. Кроме того, в Стратегии сказано, что за Мурманском должны закрепиться функции главного научного, кадрового, культурного и делового центра Арктики, а также основного центра сервисного обеспечения морехозяйственной деятельности в АЗРФ (№ 162-ПП).

Среди приоритетов инвестиционной политики Ямало-Ненецкого автономного округа обозначена задача по формированию инновационного лидерства округа в Арктическом регионе. Так, в Инвестиционной стратегии округа до 2020 года подчеркивается, что «грамотное управление процессами устойчивого развития, гарантирующего стабильную привлекательность территории для жизни и инвестиций, создаст благоприятные условия для превращения региона в стратегический форпост Российской Федерации в Арктике» (№ 203-ПП от 25.12.2013).

Стоит отметить, что в аналогичных документах других регионов АЗРФ арктическая тема выражена не столь заметно. Она либо вообще отсутствует в документах, как в Ненецком и Чукотском автономных округах, либо сводится к констатации факта вхождения субъекта Федерации в состав АЗРФ, либо задачи региона в них определяются не столь категорично и более точно, как в Архангельской области.

Заключение

Начавшийся процесс институционализации АЗРФ уже оказал определенное влияние на социальное пространство арктических регионов.

Наиболее заметными являются организационно-структурные изменения, которые чаще всего связаны с «арктическими амбициями» управленческой команды региона и ведущих компаний, работающих на территории.

Помимо структур в исполнительных органах власти, во многих регионах создаются совещательные структуры, призванные координировать действия различных агентов по вопросам развития Арктической территории и участия в арктических проектах. Эффективность и активность их действий различаются в регионах и обусловлены форматом деятельности, статусом этих структур.

Примечательно, что организационно-структурные изменения коснулись только региональных органов власти. На муниципальном уровне изменения не наблюдаются, что обусловлено особенностями реализации арктической политики (основной вектор – сверху вниз) и проблемами муниципального уровня управления (избыток полномочий, дефицит ресурсов). Можно утверждать, что арктические интересы муниципальных образований находятся в самой начальной стадии формирования.

Институциональные изменения в регионах, обусловленные активизацией арктической политики страны, пока не очень заметны. Во многом это обусловлено тем, что институционализация Арктической зоны России носит ярко выраженный нисходящий характер, то есть изменения в нормативном поле регионов будут запаздывающими. На федеральном уровне только формируется базовый контур нормативно-правового поля Арктической зоны, который и предопределит вектор институциональных трансформаций в регионах. Ключевым документом базового контура должен стать федеральный закон об Арктической зоне России, который находится на стадии разработки.

Библиография

1. Инвестиционная стратегия Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года: утв. распоряжением Правительства Мурманской области от 30.06.2014 № 162-ПП. URL: http://invest.gov-murman.ru/investor_guide/strategiya_regiona
2. Инвестиционная стратегия Ямало-Ненецкого автономного округа до 2020 года: постановление Губернатора ЯНАО от 25.12.2013 № 203-ПГ. URL: http://invest.yanao.ru/images/docs/invest_strategia/strategia_yanao_2020.pdf
3. Каторин И.В., Чураков А.А. Проблемы и перспективы развития арктических регионов (по материалам экспертного опроса) // Арктика и Север. 2015. № 19. С. 71-80.
4. Лукин Ю.Ф. Российская Арктика или Арктическая зона // Арктика и Север. 2016. № 23. С. 173-185.
5. Пилясов А.Н. Потенциал российской Арктики для международного сотрудничества: доклад № 17/2015. М., 2015. 120 с.
6. Положение о Государственном комитете по делам Арктики Республики Саха (Якутия): утв. Президентом Республики Саха (Якутия) 18 августа 2014 года. URL: <http://arktika.sakha.gov.ru/polozhenie>
7. Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития Мурманской области: постановление Правительства Мурманской области от 12.08.2009 № 381-ПП (ред. от 24.04.2015). URL: <http://minec.gov-murman.ru/about/sub01/>
8. Социально-экономическое развитие арктических и северных районов Республики Саха (Якутия) на 2014–2017 годы и на период до 2020 года: Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) о комплексной программе от 15 августа 2014 года № 251. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/63311803/74090728>
9. Предвыборная программа кандидата на пост губернатора Архангельской области И.А. Орлова. URL: <http://arkhangelsk.er.ru/news/2015/8/3/predvybornaya-programma-igorya-orlova/>
10. О создании Полярной комиссии: указ Губернатора Красноярского края от 27 февраля 2015 года № 31-уг. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424040749>

Changes in the social space of regions of Russian Arctic

Igor' V. Katorin

Leading expert,
Centre for Arctic Strategic Research,
Northern (Arctic) Federal University,
163002, 17 Northern Dvina emb., Arkhangel'sk, Russian Federation;
e-mail: mediana.29@mail.ru

Abstract

The article analyzes the changes in the social space of the regions included in the Russian Arctic zone, due to the intensification of Arctic policy. Emphasis is placed on the organizational and structural changes in regions that are affected by executive and administrative and coordination structures. Organizational and structural changes affected only the regional authorities. At the municipal level shifts are not observed. Institutional changes in the regions are not very noticeable. In many ways, this is due to the fact that the institutionalization of the Russian Arctic has a pronounced descending character. Institutional changes in the region which related to the intensification of the Russian Arctic policy, is not very noticeable. Arctic Regional Activity orientation in the regulatory field, limited policy instruments, primarily investment strategies. This is related to the fact that at the federal level only formed the basic outline of regulatory and legal framework of the Arctic zone. That it will determine the vector of institutional transformations in the regions.

For citation

Katorin I.V. (2016) *Izmeneniya v sotsial'nom prostranstve regionov Arkticheskoi zony Rossii* [Changes in the social space of regions of Russian Arctic]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 3, pp. 27-35.

Keywords

Russian Arctic zone, institutionalization, social space of the region, organizational and structural changes.

References

1. *Investitsionnaya strategiya Murmanskoy oblasti do 2020 goda i na period do 2025 goda* [The investment strategy of the Murmansk Region till 2020 and for the period up to 2025]. Available at: http://invest.gov-murman.ru/investor_guide/strategiya_regiona [Accessed 15/04/2016].

2. *Investitsionnaya strategiya Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga do 2020 goda* [Investment Strategy of the Yamalo-Nenets autonomous district until 2020]. Available at: http://invest.yanao.ru/images/docs/invest_strategia [Accessed 25/04/2016].
3. Katorin I.V. (2015) Problemy i perspektivy razvitiya arkticheskikh regionov (po materialam ekspertnogo oprosa) [Problems and prospects of development of Arctic Regions (based on expert survey)]. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 19, pp. 71-80.
4. Lukin Y.F. (2016). Rossiyskaya Arktika ili Arkticheskaya zona [Russian Arctic or Arctic zone]. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 23, pp. 173-185.
5. *O sozdanii Polyarnoy komissii: Ukaz Gubernatora Krasnoyarskogo kraja* [On the establishment of the Polar Commission: decree of the Governor of Krasnoyarsk Region]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/424040749> [Accessed 20/04/2016].
6. *Ob utverzhdenii Polozheniya o Ministerstve ekonomicheskogo razvitiya Murmanskoy oblasti: Postanovleniye Pravitel'stva Murmanskoy oblasti* [On approval of the Ministry of Economic Development of the Murmansk Region: Resolution of the Government of the Murmansk Region]. Available at: <http://minec.gov-murman.ru/about/sub01/> [Accessed 15/04/2016].
7. Pilyasov A.N. (2015) *Potentsial rossiyskoy Arktiki dlya mezhdunarodnogo sotrudnichestva: doklad 17* [Russian Arctic potential for international cooperation: report 17]. Moscow.
8. *Polozheniye o Gosudarstvennom komitete po delam Arktiki Respubliki Sakha, Yakutiya* [Regulation on the State Committee for Affairs of the Republic of Sakha Yakutia Arctic]. Available at: <http://arktika.sakha.gov.ru/polozhenie> [Accessed 13/04/2016].
9. *Postanovleniye Pravitel'stva Respubliki Sakha o kompleksnoy programme "Sotsial'no-ekonomicheskoye razvitiye arkticheskikh i severnykh rayonov Respubliki Sakha (Yakutiya) na 2014-2017 gody i na period do 2020 goda"* [Resolution of the Government of the Republic of Sakha (Yakutia) of the complex program "Social and economic development of the Arctic and northern regions of the Republic of Sakha (Yakutia) for 2014-2017 and for the period till 2020]. Available at: <http://docs.pravo.ru/document/view/63311803/74090728> [Accessed 17/04/2016].
10. *Predvybornaya programma kandidata na post gubernatora Arkhangel'skoy oblasti I.A. Orlova* [The election program of the candidate I. Orlov for the post of Governor of the Arkhangelsk Region]. Available at: <http://arkhangelsk.er.ru/news/2015/8/3/predvybornaya-programma-igorya-orlova/> [Accessed 13/04/2016].