

УДК 316.4.06+32.019.52

Проблемы и перспективы развития арктических регионов (по материалам экспертного опроса)



© **Каторин** Игорь Вячеславович, ведущий эксперт Экспертно-аналитического центра САФУ им. М.В. Ломоносова. E-mail: mediana.29@mail.ru

© **Чураков** Андрей Анатольевич, директор Экспертно-аналитического центра САФУ им. М.В. Ломоносова. E-mail: zachurakov@gmail.com



Аннотация. В статье изложены результаты экспертного опроса в Архангельской, Мурманской области и Ненецком автономном округе. Акцент сделан на оценке арктической политики на федеральном уровне, оценке системы поддержки населения арктических регионов. Исследуются представления о межрегиональном сотрудничестве, о региональной арктической политике и перспективах регионов.

Ключевые слова: *экспертный опрос, политика, арктические регионы, система поддержки населения, перспективы развития, межрегиональная интеграция*

Arctic Regions' development problems and prospects (based on the expert survey)

© **Katorin, Igor V.** The leading expert of the NArFU Expert and Analytical Center, NArFu named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk. E-mail: mediana.29@mail.ru

© **Churakov, Andrey A.** Director of the NArFU Expert and Analytical Center, NArFu named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk. E-mail: zachurakov@gmail.com

Abstract. The article presents the results of the survey made in Arkhangelsk, Murmansk Oblast and Nenets Autonomous District. The assessment of the Arctic policy at the federal level and the evaluation of the system of support of the population of the Arctic are in the focus of the article. The authors reflect on the inter-regional cooperation, the Arctic regional policies and prospects of the region.

Keywords: *expert survey, politics, Arctic regions, the system of support of the population, prospects of development, inter-regional integration*

Введение

Арктический вектор развития России, даже несмотря на кардинальное изменение геополитической ситуации, набирает ход. В прошлом году на федеральном и межрегио-

нальном уровне произошло множество событий, связанных с Арктикой. Некоторые из них можно расценить как стратегические для арктических территорий. Весной 2014 года была принята государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны России на период до 2020 года» и подписан Указа Президента РФ «О составе сухопутных территорий Арктической зоны РФ».

По сути дела, принятие данных документов дало старт процессу структуризации арктической политики и социального пространства арктических территорий. В этой связи представляется важным оценить возможности и риски арктической политики, понять наиболее важные и сложные вопросы развития арктических регионов.

Экспертно-аналитический центр САФУ совместно с РОО «Возрождение российской культуры» провёл в ноябре—декабре 2014 года экспертный опрос в Архангельской, Мурманской областях и Ненецком автономном округе. В исследовании приняло участие 55 экспертов, представляющих органы власти, бизнес, масс-медиа, науку и образование, некоммерческие организации. В ходе исследования участникам было предложено ответить на вопросы, касающиеся состояния и перспектив арктической политики, освещения и обсуждения арктической тематики в регионах, состояния и перспектив сотрудничества арктических регионов, способов поддержки арктических регионов и населения арктической зоны и других тем. Результаты опроса взвешены по параметру «региональная принадлежность эксперта».

Оценка арктической политики на федеральном уровне

Отметим, что большинство экспертов считают, что принятые в 2014 году нормативные документы по Арктической зоне РФ (АЗ РФ) недостаточно проработаны и слабо ресурсно-обеспечены. Относительно хорошо оценили участники опроса лишь проработанность состава сухопутной части АЗ РФ. Между тем, даже по данному вопросу есть замечания. Так, ряд экспертов считают несправедливо «обиженными» Пинежский и Лешуконский районы Архангельской области. Они хоть и не имеют прямого выхода к морю, но достаточно сильно связаны с Арктикой (исторически, территориально, культурно, экономически). Некоторые эксперты также высказали недоумение из-за отсутствия в АЗРФ муниципальных образований Республики Карелия. По государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны России на период до 2020 года» претензий было гораздо больше. Особенно негативно оценили эксперты проработанность вопросов экономической и социальной политики в АЗРФ, в документе практически слабо прописаны механизмы управления и реализации, отсутствуют финансовые источники для полноценного исполнения.

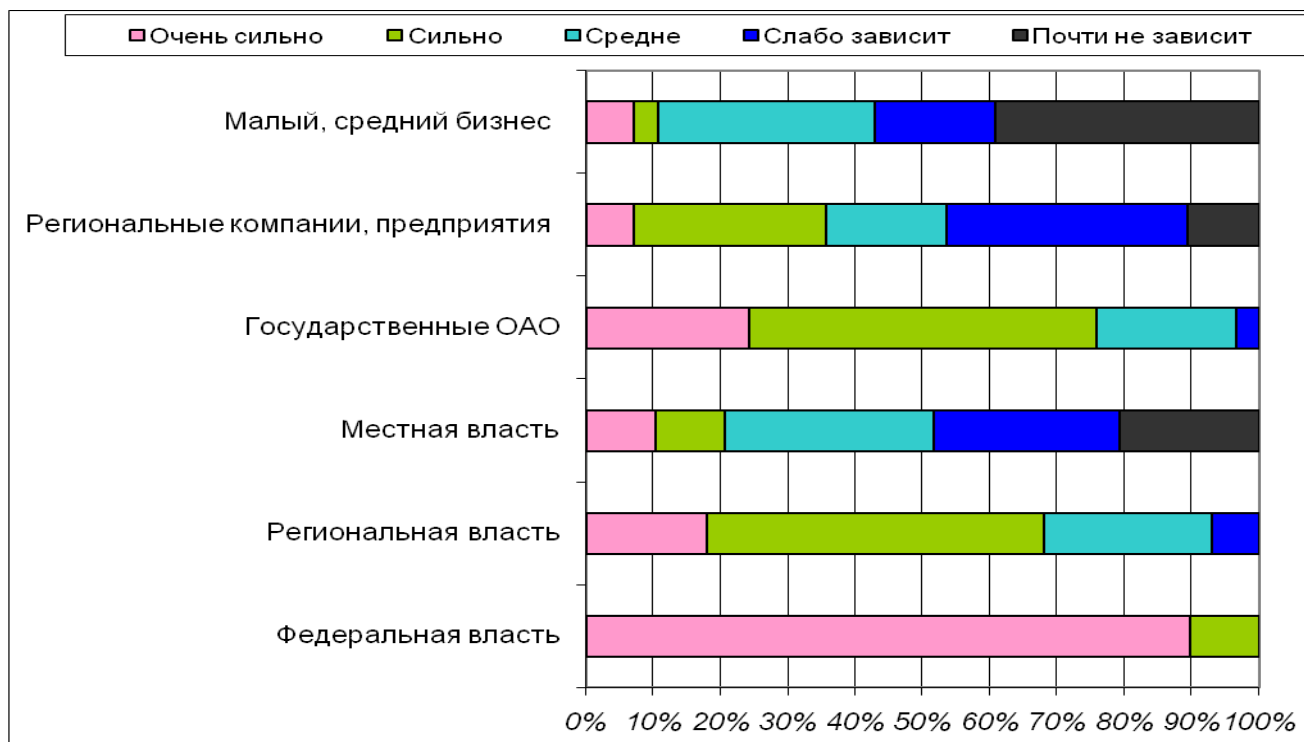
Примечательно, что немногие участники опроса отметили чрезмерный крен арктических стратегических документов в экономико-производственную сферу, остаточный подход к социальной сфере. Однако позиция группы экспертов, которая согласилась с наличием данной проблемы, очень аргументирована. Такой перекося арктической политики, по их мнению, может привести к замедлению темпов освоения Арктики в силу нехватки адаптированных трудовых ресурсов, неразвитости социальной инфраструктуры. Наиболее ярко и точно эту проблему озвучил один из экспертов-представителей масс-медиа: «Очень плохо, что главным в освоении Арктики видится добыча огромных природных ресурсов. А человек и его жизнь в условиях Арктики, развитие территорий, сохранение культуры и традиционной экономики с применением новых технологий стоит на втором плане. А ведь люди, живущие в Российской Арктике, заинтересованы, прежде всего, в нормальной инфраструктуре: в газе, чистой воде, в аэропортах, хороших дорогах, малой авиации и другом. При наличии такой инфраструктуры эффективность их работы будет гораздо выше!». Таким образом, идея «оживления Арктики», которая активно обсуждается в научных кругах, пока принята лишь небольшой частью экспертного сообщества [1].

Представления экспертов относительно роли различных субъектов политики и бизнеса на развитие АЗРФ достаточно согласованы. По их мнению, федеральная власть оказывает генеральное влияние на развитие арктической зоны РФ. Роль остальных субъектов политики и экономики вспомогательная или несущественная. 90% экспертов считают, что федеральные власти являются самым сильным агентом арктической политики. Ведь развитие данных территорий страны требует колоссальных финансовых и серьёзных административных ресурсов, которые есть только у федерального центра. Заметно уступают по влиятельности федеральной власти государственные ОАО и региональные власти. Значение региональных компаний, местной власти, малого и среднего бизнеса оценивается экспертами как слабое и очень слабое. Многие эксперты, например, представители масс-медиа, отметили, что только федеральная власть обладает реальным влиянием на процесс развития АЗРФ.

Вместе с тем, в ходе исследования по поводу финансирования арктических территорий звучала точка зрения, противоположная доминирующей: необходимо использовать возможности бизнеса и международных партнёров для поддержки арктических проектов. Если рассчитывать только на федеральный бюджет, то государство либо разорится, либо не сможет финансировать другие важные социально-экономические проекты.

В представлениях экспертного сообщества явно доминирует централизованная модель управления развитием арктических территорий. Оценка эффективности действий субъектов политики и бизнеса в Российской Арктике приводится на диаграмме 1.

Как вы считаете, насколько зависит развитие Арктической зоны РФ от действий следующих субъектов политики и бизнеса?



Оценка системы поддержки населения арктических регионов

В ходе исследования участникам было предложено косвенно оценить действующую систему государственной поддержки населения арктических регионов, а также высказаться по поводу возможных направлений развития этой системы. Большинство экспертов по сути дела признали действующую систему гарантий и поддержки населения районов Крайнего Севера недостаточно эффективной. Лишь 7% опрошенных фактически считают необходимым сохранить в неизменном виде нынешнюю систему.

Таблица 1

Каким образом должны осуществляться меры государственной поддержки населения, проживающего на территории арктической зоны РФ?

Меры государственной поддержки	В %
Должны быть разработаны специальные Законы и проработаны особые меры поддержки населения данных территорий	50
Поддержка может осуществляться в рамках ФЗ «О Северах», но с условием изменений заложенных там нормативов	33
Поддержка в рамках действующих Федеральных Законов	7
Другое	3
Затрудняюсь ответить	7

К числу основных недостатков сложившейся системы эксперты отнесли следующие:

- ✓ заработная плата во многих отраслях экономики Севера ниже, чем в более благоприятных для проживания регионах. Она уже не является эффективным стимулом для привлечения на Север трудовых ресурсов;
- ✓ в негосударственных организациях, в малом и среднем бизнесе «северные гарантии и льготы» фактически не работают, поэтому работники государственного и негосударственного сектора, крупного и малого бизнеса находятся в неравном положении;
- ✓ действующая система льгот и гарантий привлекательна для людей зрелого трудоспособного возраста и не очень интересна для молодёжи (ключевые элементы системы — это досрочная и повышенная пенсия, районный коэффициент к окладу);
- ✓ повышенные социальные обязательства, которые несёт бизнес-сектор в арктических регионах, увеличивают его затраты и тем самым снижают его конкурентоспособность;
- ✓ система «северных надбавок» нарушает принцип социальной справедливости и опережающего стимулирования. Ведь высокооплачиваемые работники (а в государственном секторе — это более статусные и возрастные сотрудники) получают за счёт применения районных коэффициентов гораздо большую надбавку к зарплате, чем более молодые и менее опытные работники.

По поводу трансформации действующей системы поддержки населения эксперты разошлись во мнении. Многие представители НАО и отдельные эксперты из Архангельской и Мурманской области считают, что поддержку населения арктических регионов нужно осуществлять в рамках действующего Закона РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», но с условием изменений заложенных там норм. Весьма вероятно, что причиной отрицательного отношения к радикальному нормативному изменению системы «северных гарантий и льгот» является опасение экспертов насчёт того, что данные действия приведут к резкому ухудшению социального положения населения арктических регионов. Ведь согласование, апробация, внедрение новых норм может продлиться достаточно долго. К тому же велика вероятность, что в условиях экономического кризиса новая система будет вводиться с учётом необходимости оптимизации расходов бюджета. Поэтому понятна позиция экспертов из НАО, которые считают, что лучше подкорректировать более-менее работающую нынешнюю систему, особенно в финансово самодостаточном регионе, чем рисковать этими льготами и надбавками.

Вместе с тем, существенная часть экспертов считает, что должны быть разработаны специальные Законы (в частности Закон «Об арктической зоне РФ») и проработаны особые меры поддержки населения арктических регионов. Правда, обосновать свою точку зрения

многие из них не смогли. Возможные аргументы этой позиции можно почерпнуть из материалов ряда научных конференций, прошедших в 2012, 2014 гг.:

- ✓ необходимо выделить арктический макрорегион в качестве отдельного объекта планирования, разграничив понятия «Арктика», «Север» и «Крайний Север»;
- ✓ целесообразно изменить устаревшие «советские» подходы к социальной поддержке населения, заложенные в «Законе о Северах» и некоторых других нормативных актах;
- ✓ необходимо дать серьёзный импульс для развития социального предпринимательства, социального капитала на Севере [2,3].

Представления о межрегиональном сотрудничестве

Результаты опроса показали важность интеграции арктических регионов. У арктических территорий множество общих проблем, решить которые в одиночку крайне тяжело. Вместе с тем, сегодняшний уровень межрегионального взаимодействия в целом признан неудовлетворительным. Так, если уровень сотрудничества Архангельской области и НАО оценили как средний, то Архангельский и Мурманской области — ниже среднего, а НАО и Мурманской области — вообще признали низким.

По мнению ряда экспертов, в настоящее время между Архангельской и Мурманской областью наблюдаются острые конкурентные отношения. Они связаны с попыткой каждого из регионов занять главенствующее место в евро-арктической зоне и, соответственно, получить большие ресурсы, полномочия. Причем, некоторые участники опроса отметили, что более агрессивную политику в настоящее время ведет Мурманская область. В определённой мере это связано с «обидой» мурманчан на своих соседей, которые «отобрали» у них ряд важных статусов (в Архангельске создан Северный Арктический федеральный университет, создаётся Научный центр РАН по комплексному изучению Арктики, город стал самым крупным в АЗРФ).

Вместе с тем, потенциал сотрудничества велик. По мнению экспертов, взаимодействие между арктическими территориями должно осуществляться как по линии органов власти, так и по линии предприятий, общественных организаций. Среди наиболее актуальных направлений сотрудничества эксперты отметили транспортное, научно-образовательное, туристическое.

Большинство участников опроса отметили важность научно-образовательной сферы для развития АЗРФ. Чаще всего в качестве возможного центра подготовки кадров для освоения Арктики и центра научных исследований по изучению Арктики на Европейском Севере России они называли Архангельск. При этом серьёзным конкурентом Архангельска в этой сфере они считают Санкт-Петербург и Мурманск.

Таблица 2

Какие города в европейской части России могут быть центрами подготовки кадров для освоения Арктики?

Города АЗРФ	в %
1. Архангельск	76
2. Санкт-Петербург	69
3. Мурманск	59
4. Москва	35
5. Северодвинск	24
6. Сыктывкар	22
7. Петрозаводск	19
8. Апатиты	19
9. Ухта	19
10. Нарьян-Мар	9
11. Воркута	7
12. Другой город	2
13. Затрудняюсь ответить	4

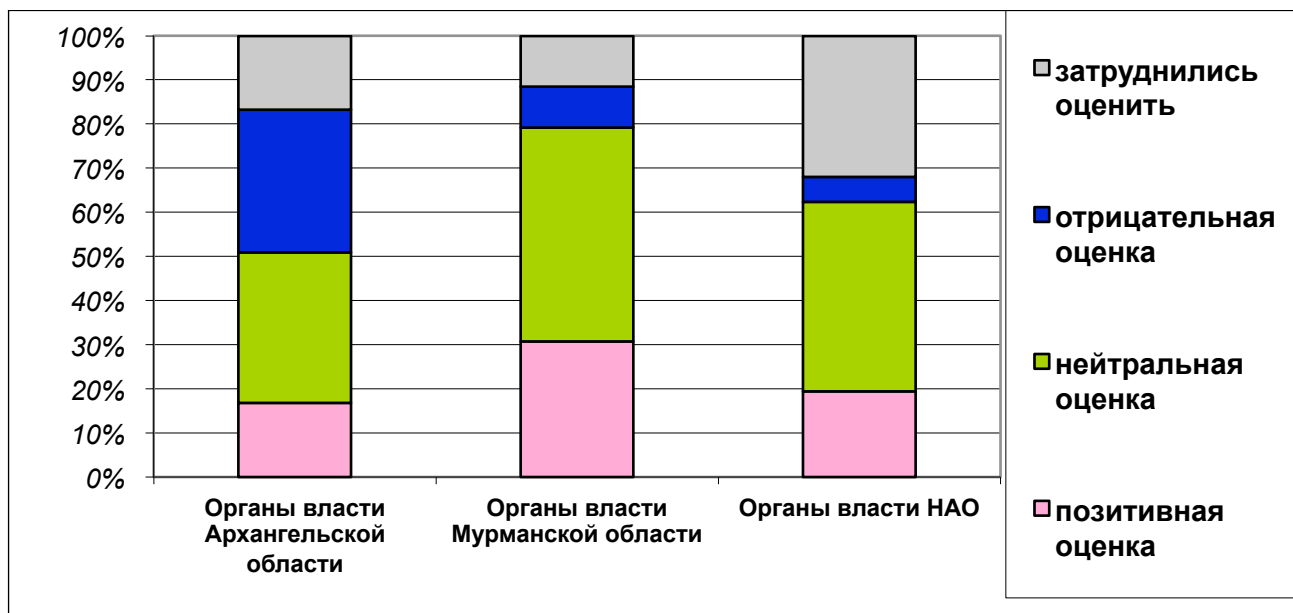
Представления о региональной арктической политике и перспективах регионов

Исследование выявило серьёзные расхождения в представлениях экспертов относительно роли своего региона в арктической зоне РФ. Так, арктический образ Архангельской области более расплывчат и менее согласован, чем у других регионов. Чаще других эксперты называли следующие роли Архангельской области: арктический образовательный и научно-исследовательский центр, сервисно-снабженческая база арктических проектов, судоремонтно-судостроительный центр. Мурманские эксперты были более точны и единодушны относительно миссии своей области в освоении Арктики. Свой регион они видят транспортным узлом Северного морского пути, сервисно-перевалочной базой арктических проектов, центром сотрудничества и научного изучения Арктики. Показательно, что для многих мурманских экспертов характерна «арктическая амбициозность». Недаром они чаще других указывали на исключительную роль региона и города Мурманска в Арктической зоне РФ. Эксперты из НАО были более «приземлены» в определении места региона в арктической зоне. По их мнению, это база освоения и транспортировки нефтегазовых ресурсов Арктики.

Участники опроса оценили деятельность органов власти своих регионов по формированию и реализации региональной арктической политики в основном на «тройку». Причём, если власти Мурманской области и НАО получили в среднем более трёх баллов (3,26 и 3,17 соответственно), то власти Архангельской области оценены на 2,65. Примечательно, что большинство экспертов оценили деятельность органов власти соседних регионов выше, чем собственного. Особенно заметен дисбаланс таких оценок у экспертов Архангельской области.

Диаграмма 2

Оценка эффективности органов власти субъектов Федерации по разработке и реализации региональной арктической политики



Экспертное сообщество считает, что реализация арктической политики РФ повлияет положительно на социально-экономическую ситуацию в регионах лишь в отдалённой перспективе. Так думает чуть больше половины опрошенных участников. Основные причины отсроченного влияния «арктического вектора» на жизнь регионов эксперты видят в сложности реализации арктических проектов, отсутствии системности в действиях по освоению Арктики и развитию арктических территорий, а также в ограниченности ресурсов, которые могут быть использованы в данном направлении, особенно в нынешних сложных экономических условиях. Вместе с тем, в этом вопросе заметны определённые региональные различия. Так, представители НАО более оптимистичны относительно арктических перспектив округа, тогда как архангельские эксперты, наоборот, оказались гораздо пессимистичнее своих коллег по поводу будущего области.

Таблица 3

Как, на Ваш взгляд, реализация арктической политики РФ повлияет на социально-экономическую ситуацию в вашем регионе?

В % по столбцам	Эксперты Архангельской области	Эксперты Мурманской области	Эксперты НАО
повлияет положительно и уже в ближайшее время	11	15	40
повлияет положительно, но в отдалённой перспективе	56	60	50
никак не повлияет	27	10	0
не знаю, затрудняюсь ответить	6	15	10
Итого	100	100	100

Таким образом, экспертное сообщество с осторожным оптимизмом смотрит на «арктическое» будущее своих регионов. При этом возможные проблемы реализации арктического вектора связаны как с внешними, так и внутренними для страны факторами.

Наиболее перспективными отраслями в североевропейских регионах в связи с развитием АЗ РФ эксперты считают геологию, морской транспорт, судостроение, нефтяную и газовую отрасль, строительство, военную сферу, добычу полезных ископаемых. Примечательно, что лишь в нижней части списка находятся гуманитарные отрасли: образование, медицина, культура, экология. Данную тенденцию можно считать отражением федеральной арктической политики, ориентированной, прежде всего, на освоение природно-сырьевых запасов, развитие Северного морского пути и милитаризацию региона

Исследование выявило серьёзное недовольство обсуждением и освещением арктической темы в экспертном сообществе. Участники опроса достаточно критично оценили количество и качество обсуждений вопросов арктической политики в экспертной и управленческой среде своего региона. Большинство из них считает, что число таких мероприятий не достаточно, а их продуктивность — минимальная. Подобная точка зрения характерна для представителей самых различных сфер деятельности и всех регионов. Основные претензии к качеству проводимых мероприятий следующие: минимальное обсуждение концептуальных подходов развития АЗ, поверхностный и формальный характер обсуждений, минимальная критичность и аналитичность, разрозненность и бессистемность мероприятий, максимальный акцент на освоение природных ресурсов Арктики и минимальный на развитие арктических территорий.

Активность и продуктивность освещения арктических перспектив региона в местных и региональных СМИ эксперты оценили более позитивно. Причём многие из них отметили, что количество публикаций на данную тему можно считать достаточным. Так считают большинство опрошенных представителей органов власти, масс-медиа, экспертов из Ненецкого автономного округа. Однако качество данных материалов, продуманность освещения, по мнению большинства опрошенных, оставляет желать лучшего. Основные претензии к качеству освещения арктической тематике в СМИ очень похожи с претензиями к качеству экспертно-управленческих обсуждений: поверхностность, низкая степень реализма, высокая степень пафоса, бессистемность, слабое видение проблем и путей их решения, минимальный показ реальных достижений и результатов, оторванность от жизни людей, слабая связь с решением актуальных социальных проблем.

Экспертное сообщество считает, что необходимо активнее информировать, вовлекать в обсуждение арктических перспектив региона в первую очередь молодёжь, предпринимателей, руководителей организаций и предприятий, чиновников и депутатов, журналистов регионов.

Вместе с тем, в ходе исследования были выявлено два противоположных подхода к арктической информационной политике. Представители первой точки зрения считают, что обсуждение и освещение перспектив освоения Арктики, развития арктических территорий крайне важны, так как они повышают внутреннюю привлекательность северных регионов, способствуют улучшению социального самочувствия населения. Поэтому арктическая тема должна активно присутствовать в региональном информационном пространстве, пусть даже в приукрашенном виде. Стоит отметить, что эту позицию фактически поддержала губернатор Мурманской области М. Ковтун в своем выступлении на Гайдаровском форуме [4]. Эксперты, придерживающиеся противоположной точки зрения, уверены, что нужно крайне осторожно освещать арктическую тему. По их мнению, диссонанс между громкими обещаниями, виртуальными перспективами и скромными реальными достижениями может вызвать раздражение и разочарование, особенно у «креативного» слоя жителей Севера. Поэтому необходимо придерживаться принципа «лучше меньше информации, но более обоснованной и реалистичной».

Литература

1. Дрегалю А.А., Ульяновский В.И. Образ Севера: продуктивность визуальных моделей и реальность // Вестник САФУ. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2013. №5. С. 44—50.
2. Резолюция международной научно-практической конференции «Арктика: перспективы устойчивого развития» (26—28 ноября 2014 года, г. Якутск). URL: <http://narfu.ru/upload/medialibrary/408/rezolyutsiya-.pdf> (дата обращения 18.02.2015).
3. Развитие Севера и Арктики: проблемы и перспективы. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Апатиты, 2012. С. 260—278.
4. Ковтун М. Мы должны показать людям, что у них в Арктике есть будущее. URL: <http://www.arctic-info.ru/ExpertOpinion/27-01-2015/mi-doljni-pokazat-ludam--cto-y-nih-v-arktike-est-bydysee> (дата обращения 18.02.2015).

Рецензент: Ульяновский Виктор Иванович,
доктор социологических наук, профессор