

УДК 323+340

НОРМАТИВНОЕ ОПИСАНИЕ РОССИЙСКОЙ АРКТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: ОСВОЕНИЕ СЫРЬЕВОЙ ПЕРИФЕРИИ ИЛИ РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ¹



Старцев Ярослав Юрьевич,

Институт философии и права
Уральского отделения Российской академии наук,
старший научный сотрудник,
кандидат политических наук,
Екатеринбург, Россия,
E-mail: y.startsev@gmail.com

Аннотация

В статье рассматривается нормативный дискурс российского государства, организующий арктическую политику РФ в 2008–2016 гг. На основе анализа ключевых документов и высказываний должностных лиц выявляется степень соответствия программных задач и методов их реализации заявленной общей цели развития арктического региона. Последовательное сопоставление положений официальных текстов с принципами системной организации и развития социальных систем, опирающееся на структурные и статистические данные, приводит автора к выводу о том, что существующие планы ориентированы в большей степени на освоение Арктической зоны как сырьевой периферии, чем на её социально-экономическое развитие.

Ключевые слова:

Нормативный дискурс, арктический регион, российская арктическая политика, Северный морской путь, региональное развитие, системная организация.

Арктическая политика Российской Федерации начинает активно разрабатываться со второй половины 2000-х годов. Эта деятельность нормативно оформляется через последовательно принимаемые «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальней-

шую перспективу» [1], «Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» [2] и государственную программу «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» [3].

¹ Статья подготовлена при поддержке Программы фундаментальных исследований УрО РАН, проект № 15–15–6–29 «Перспективы арктической политики: интересы и стратегии ведущих мировых держав».

В рамках реализации и более детальной разработки арктической политики создаются Государственная комиссия по развитию Арктики, Экспертный Совет по Арктике и Антарктике при Совете Федерации, Администрация Северного морского пути, разрабатываются правительственный «План мероприятий по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» [4], «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [5], «Комплексный проект развития Северного морского пути» [6]. Параллельно с этим обсуждается проект федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» [7].

Следовательно, можно говорить о том, что в период с 2008 г., когда появляются первые документы такого рода, арктическая политика в значительной степени уже разработана и может являться предметом самостоятельного анализа. С точки зрения деятельности российского государства упомянутые правовые акты представляют собой нормативное описание «Арктической зоны РФ», не только предписывая органам власти конкретные действия, но и формируя комплексное государственное видение региона, включающее в себя представления о его структуре, роли в социально-экономической и пространственной организации российского общества, намётки образа его желательного будущего.

Содержание ключевых документов указывает на приоритетность развития (варианты: устойчивого развития, социально-экономического развития) как основного направления российской арктической политики. Так, разработанный Министерством экономического развития РФ проект федерального закона о развитии Арктической зоны РФ отдельно предусматривает меры

по «государственному управлению в области развития арктической зоны» [7: гл. 2], по «государственному регулированию в области экономического развития» [7: гл. 3], по «планированию и обеспечению социально-экономического развития» и по «применению действующих инструментов территориального и отраслевого развития» [7: ст. 3]. Там же речь идёт о том, что «стратегическое планирование в Арктической зоне осуществляется с целью социально-экономического развития территорий» [7: ст. 13], ввиду «планирования и обеспечения социально-экономического развития Арктической зоны» [7: ст. 3] через реализацию «мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие Арктической зоны» [7: ст. 15], а также «прогнозирование и мониторинг комплексного социально-экономического развития» российской Арктики [7: ст. 17].

Вместе с тем, на совместном заседании Государственной комиссии по развитию Арктики и Экспертного совета при Совете Федерации отмечается, что «ключевые проблемы Арктики решаются слишком медленно и неэффективно», а «государству необходимо менять подходы к её развитию» [8]. Однако проблема может заключаться не только в недостаточности усилий или в деталях выбранного подхода: на наш взгляд, нормативный дискурс российского государства об Арктике в принципе не предусматривает возможность её развития.

Дело в том, что развитие, как смена качественных состояний, является свойством систем. Для социальных систем, в свою очередь, ключевым фактором такой смены является саморазвитие: без него формирование глобальных проектов и привлечение внешних ресурсов не создают эффекта необратимого перехода к новому качеству. Эмпирическим подтверждением этого общего тезиса является, в частности, провал большинства попыток обеспечения развития стран «третьего мира» [9]. Оценка того, насколько правитель-

ство РФ видит Арктику развивающимся регионом, определяется, следовательно, прежде всего тем, видит ли государство в арктическом регионе территориальную и социально-экономическую систему (или возможность формирования таковой), и рассчитывает ли на формирование либо мобилизацию механизмов саморазвития.

В соответствии с проектом федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» под Арктической зоной Российской Федерации понимается территория Арктического региона, в пределах которой Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией [7: ст. 1]. Сам Арктический регион, в свою очередь, понимается как «северная область Земли... центром которой является Северный полюс, а окраинной границей – Северный полярный круг» [7: ст. 3].

Искусственная выделенность части природно-климатической зоны на основании государственных границ сама по себе не позволяет говорить о системности. Следовательно, выявление системных характеристик – или их отсутствия – должно опираться на более детальный анализ ключевых свойств самоорганизующихся систем применительно к российской Арктике.

В соответствии с проектом федерального закона о развитии арктической зоны, «Арктика» – северная область Земли, включающая глубоководный Арктический бассейн, мелководные окраинные моря с островами и прилегающими частями материковой суши Европы, Азии и Северной Америки, центром которой является Северный полюс, а окраинной границей – Северный полярный круг (параллель 66 градусов 33 минуты северной широты) [7: ст. 3].

Эта территория, несомненно, обладает экологической, геологической и географической целостностью: сочетание специфического климата, достаточно замкнутых экосистем и организующей роли Северного Ледовитого океана и Северного полюса дают

для такого суждения все основания. Если отдельные фрагменты Арктики, поделенные между разными государствами, сами по себе вряд ли могут претендовать на системность и целостность, эти свойства вполне могут быть присущи Арктике в целом.

Российское государство, как и другие приполярные страны, безусловно, осознаёт это, закрепляя в ключевых документах особую роль международных согласований, договоров и иных норм, регулирующих деятельность человека в Арктике. Следовательно, на этом этапе у нас есть все основания полагать, что развитие Арктического региона в целом – решающий фактор развития российской Арктики, которая вряд ли сможет осуществить этот процесс самостоятельно [8].

Официальные документы, определяющие государственную политику по развитию Арктической зоны, говорят в первую очередь о социально-экономическом развитии. Второй аспект арктической политики, связанный с обеспечением национальной безопасности на этой территории, не определяется как задача развития; кроме того, значительная часть документов и мероприятий, связанных с безопасностью, засекречены, что ограничивает возможности компетентного анализа. Следовательно, мы можем говорить о социально-экономической проблематике как о той сфере, в рамках которой и возможно определение системности. Эта сфера, безусловно, оказывается комплексной, что проявляется и в распределении полномочий, предусмотренном действующими правовыми актами: задачи по социально-экономическому развитию Арктики относятся к предметам ведения Минэкономразвития, Минприроды, Минтранса и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивая также полномочия Минобра, Минздрава и других федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем, проект федерального закона предусматривает создание проектного офиса, т. е. единого

координационного органа, который должен осуществлять деятельность по развитию региона (преимущественно в формате создания и регулирования опорных зон развития) интегрируя предметные области, разнесённые по сферам ведения разных ведомств.

Как признают сами разработчики предложений по законодательному регулированию статуса Арктического региона, определение границ этой территории является скорее политическим актом, опирающимся не на научные исследования, а на соображения удобства и преемственности государственного управления [11, с. 144]. Такая позиция оказывается вполне оправданной с учётом того, что в регионе отсутствуют внутренние социально-экономические механизмы, которые каким-то образом структурировали бы границу между этой территорией и остальным пространством, или социально-экономической системой Российской Федерации.

Некоторые граничные параметры задаются теми же климатическими характеристиками – так, в Арктике фактически невозможно земледелие, существенно ограничены возможности животноводства, вечная мерзлота предъявляет специфические требования к строительным работам, а уровень среднегодовых температур и особенности воздушных потоков создают ярко выраженную специфику транспортных коммуникаций, отграниченную в этом смысле от характеристик и возможностей транспортной системы РФ в целом. Вместе с тем, эти граничные характеристики не специфичны для Арктики, что и привело в своё время к созданию правовой категории «районы Крайнего Севера и приравненные к ним». Следовательно, несмотря на очевидность влияния природно-климатических факторов на экономику, наличие этих факторов не способствует определению границы Арктического региона по экономическим параметрам, – тем более, такой границы, которая соответствовала бы формальной линии, проведённой по Северному полярному кругу.

Отсутствие такого рода «естественных» границ, казалось бы, уже говорит о том, что российская Арктика – как, вероятно, и регион в целом – не определяется как социально-экономическая система, поскольку не обладает ключевым признаком целостности – отграниченностью от внешней среды (в данном случае – от социально-экономической системы страны в целом). Это возвращает нас к проблеме невозможности развития для любого несистемного объекта.

Вместе с тем, если взять за основу определения Арктического региона не 66-ю параллель, а климатические границы (изотермы, определяющие среднегодовую, максимальную и минимальную температуры, зоны распространения вечной мерзлоты, сферы распространения сезонных циклонов и пр.), то те же самые параметры начинают играть роль граничных, достаточно строго разделяя территории, на которых, соответственно, возможна или невозможна та или иная хозяйственная деятельность. Иными словами, те природные факторы, которые оказываются достаточными для физико-географического определения границ арктической зоны по полярному кругу, малозначительны для выявления социально-экономических границ региона. Напротив, существенные для социально-экономической демаркации параметры, также природно-климатические, дают основания для гораздо более широкого определения арктических территорий.

Официальные документы, регулирующие государственную арктическую политику, концентрируются на общих характеристиках территориальных единиц, входящих в Арктический регион. Между тем, с точки зрения системного анализа, определяющей характеристикой системно организованного явления оказывается не наличие у его частей общих признаков, а характер и плотность взаимосвязей внутри системы. Как отмечено в Государственной программе по развитию Арктики, одной из основных проблем явля-

ется «отсутствие внутренних транспортных связей в этом регионе» [3: п. I.4]; то же вполне справедливо и для других видов коммуникаций. В целом, коммуникационная структура отдельных территорий, составляющих регион (будь то субъект РФ, муниципальные образования, отдельные поселения), привязывает их не друг к другу, а к «большой земле». Исключения представляют собой лишь локальные коммуникационные кластеры крупных предприятий и традиционные административные коммуникации, объединяющие муниципалитеты и административные центры субъектов РФ. Аналогичная тенденция характерна и для миграционных потоков: во всех случаях они связывают арктические регионы с остальной частью России, а не друг с другом.

Если в рамках одной страны (и это характерно не только для России) коммуникативная связность арктических регионов исчезающе мала, то на международном уровне она отсутствует вовсе. Иными словами, внутренней связностью не обладает не только российская Арктика, но и вся Арктика как макрорегион в масштабах планеты.

Подобные констатации означают, что и по параметру внутренней связности Арктическая зона России не соответствует базовым критериям системности, – и, следовательно, не может являться объектом развития в собственном смысле этого слова. Вместе с тем, в регионе присутствует коммуникационная артерия, которая потенциально способна его сформировать как системное явление – это Северный морской путь. При условии активной эксплуатации и увеличения экономического значения Севморпути социально-экономическая организация арктических территорий с высокой степенью вероятности будет структурироваться вокруг морского судоходства, – тем более что именно роль транспортных артерий в структурировании пространства, особенно на малонаселенных территориях, является

ключевой для современной России, прежде всего – для российского Севера. Вместе с тем, транспортные коридоры могут и исключать из связного социально-экономического пространства отдельные территории, если играют исключительно транзитную роль. С этой точки зрения развитие арктического региона может структурироваться не столько за счёт морского транзита, сколько за счёт активизации портовой деятельности на протяжении всего северного морского коридора.

Таким образом, активизация судоходства по Северному морскому пути оказывается ключевым фактором системной организации региона и определения возможностей его развития. В то же время, текущая статистика перевозок показывает, что поставленный в 1987 г. рекордный объём перевезённых грузов (7,2 млн. т.) не перекрыт до сих пор, несмотря на устойчивую тенденцию к росту с конца 2000-х гг. с достижением уровня 5,4 млн. т. в 2015 г. [12]. Доля транзитных перевозок по Севморпути неуклонно снижается с 2013 года, и, следовательно, даже ограниченный рост значения этой артерии для внутренних перевозок не делает Арктику более интегрированной на международном уровне, – что, в свою очередь, сказывается на себестоимости и перспективах расширения внутренних перевозок [13]. Кроме того, структурирующая роль морского транспортного коридора во многом определяется плотностью портовой сети, на сегодняшний день почти отсутствующей на протяжении большей части Севморпути.

В этом случае, однако, появляются дополнительные основания определять границу Арктики в соответствии с действующей номенклатурой, поскольку привязанность к морским коммуникациям (прежде всего – к морскому северному завозу) характерна как раз для территорий, расположенных севернее 66-й параллели, с поправкой на изломанность береговой линии. Определяющая связь с морским транспортом может в этом

случае сформировать отчётливую экономическую границу, которая, как показано выше, отсутствует на сегодняшний день. Связанные с этим задачи предусмотрены, в частности, Стратегией развития Арктической зоны, которая предполагает «развитие единой Арктической транспортной системы Российской Федерации в качестве национальной морской магистрали, ориентированной на круглогодичное функционирование, включающей в себя Северный морской путь и тяготеющие к нему меридиональные речные и железнодорожные коммуникации, а также аэропортовую сеть» [2: п. III.12].

Стратегия развития Арктики и, вслед за ней, государственная программа определяют перечень ключевых факторов, определяющих характер социально-экономического развития региона и представляющих собой риски или угрозы для такого развития. Анализ восприятия субъектами стратегического планирования и разработки государственной политики эмерджентных свойств региона вполне обоснованно можно построить на изучении этих факторов с точки зрения их влияния на системную организацию явления.

В соответствии с положениями Стратегии, «ключевыми факторами, оказывающими влияние на социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации, являются:

а) экстремальные природно-климатические условия, включая низкие температуры воздуха, сильные ветры и наличие ледяного покрова на акватории арктических морей;

б) очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения;

в) удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов России топлива, продовольствия и товаров первой необходимости;

г) низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий» [2: п. 4].

Тот же документ постулирует, что «текущее состояние социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации характеризуется наличием следующих рисков и угроз:

а) в социальной сфере:

- отрицательные демографические процессы в большинстве приарктических субъектов Российской Федерации, отток трудовых ресурсов (особенно высококвалифицированных) в южные районы России и за границу;

- несоответствие сетей социального обслуживания характеру и динамике расселения, в том числе в образовании, здравоохранении, культуре, физической культуре и спорте;

- критическое состояние объектов жилищно-коммунального хозяйства, недостаточная обеспеченность населения чистой питьевой водой;

- отсутствие эффективной системы подготовки кадров, дисбаланс между спросом и предложением трудовых ресурсов в территориальном и профессиональном отношении (дефицит кадров рабочих и инженерных профессий и переизбыток невостребованных специалистов, а также людей, не имеющих профессионального образования);

- низкое качество жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации;

б) в экономической сфере:

- отсутствие российских современных технических средств и технологий для поиска, разведки и освоения морских месторождений углеводородов в арктических условиях;

- износ основных фондов, в особенности транспортной, промышленной и энергетической инфраструктуры;

- неразвитость базовой транспортной инфраструктуры, ее морской и континентальной составляющих, старение ледокольного флота, отсутствие средств малой авиации;

- высокая энергоемкость и низкая эффективность добычи природных ресурсов, издержки северного производства при отсутствии эффективных компенсационных механизмов, низкая производительность труда;

- дисбаланс в экономическом развитии между отдельными приарктическими территориями и регионами, значительный разрыв между лидирующими и депрессивными районами по уровню развития;

- недостаточное развитие навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения мореплавания;

- отсутствие средств постоянного комплексного космического мониторинга арктических территорий и акваторий, зависимость от иностранных средств и источников информационного обеспечения всех видов деятельности в Арктике (включая взаимодействие с воздушными и морскими судами);

- отсутствие современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, позволяющей осуществлять оказание услуг связи населению и хозяйствующим субъектам на всей территории Арктической зоны Российской Федерации;

- неразвитость энергетической системы, а также нерациональная структура генерирующих мощностей, высокая себестоимость генерации и транспортировки электроэнергии;

в) в сфере науки и технологий отмечается дефицит технических средств и технологических возможностей по изучению, освоению и использованию арктических пространств и ресурсов, недостаточная готовность к переходу на инновационный путь развития Арктической зоны Российской Федерации;

г) в сфере природопользования и охраны окружающей среды выделяется возрастающее техногенной и антропогенной нагрузки на окружающую среду с увеличением веро-

ятности достижения ее предельных значений в некоторых прилегающих к Российской Федерации акваториях Северного Ледовитого океана, а также на отдельных территориях Арктической зоны Российской Федерации, характеризующихся наличием особо неблагоприятных зон, потенциальных источников радиоактивного загрязнения, высоким уровнем накопленного экологического ущерба» [2: п. 5].

Значительная часть специфических черт региона описываются официальными документами в терминах отсутствия или нехватки каких-то свойств: в перечне ключевых факторов и рисков, содержащемся в Стратегии развития Арктики, из 20 позиций 18 определяются как несоответствие, неразвитость, недостаточный уровень, низкая устойчивость, дефицит, дисбаланс и т. п. Две позиции, которые характеризуют некоторые структурные особенности – т. е. наличие, а не отсутствие каких-то структурирующих свойств – это холодный климат и очаговый характер освоения территории.

Основной характеристикой Арктики являются климатические условия – в первую очередь, с точки зрения их неблагоприятности для человеческой деятельности. Вместе с тем, вряд ли можно считать этот признак эмерджентной чертой в системном смысле слова, поскольку он не связан с соединением частей системы в какую-то структуру. Иными словами, условное устранение из понимания Арктики любой территориальной, экологической или социальной составляющей никак не повлияет на такое свойство региона, как климат.

Ключевая структурная экономическая черта региона – очаговый характер хозяйственной деятельности, как следствие очагового же расселения. Потенциально, как показывает опыт других регионов, очаговое расселение может вести к повышению автономности хозяйственных единиц и самих поселений; в Арктике, однако, этого не про-

исходит ввиду ограничений, налагаемых климатическими условиями и современным состоянием технологий.

Ещё одна существенная характеристика Арктической зоны, во многом являющаяся ключевой для современных проектов её освоения, – концентрация минеральных природных ресурсов и углеводородов. Этот признак не является специфичным именно для арктического региона. В значительной степени он предопределён природно-географическими особенностями данных территорий, и с позиций геологии, вероятно, является эмерджентным – т. е. следствием специфического взаимодействия природных факторов, формирующих определённую структуру. Вместе с тем, как отмечено выше, объектом государственного воздействия является не геологическая среда, а социально-экономическое развитие, для которого, в данном случае, запасы природных ресурсов представляются фактором существенным, но внешним.

Таким образом, по параметру эмерджентности российская Арктика не отвечает признакам системно организованного явления; то же справедливо и в отношении мировой Арктики в целом.

В целом, арктический регион не является системно организованным явлением с точки зрения его внутренних характеристик. Напротив, с функциональной точки зрения эти территории вполне могут рассматриваться как функционально специфичные, что также является одним из признаков системной организации. В официальных документах, регулирующих арктическую политику, и в высказываниях должностных лиц функциональное назначение региона описывается в терминах «значения» (для российской социально-экономической системы, для системы национальной безопасности) и «задач», стоящих в связи с этим перед органами государственной власти.

Непосредственно в названных документах ключевая роль запасов углеводородов

в экономической роли арктического региона не определяется, и задачи, связанные с освоением природных ресурсов, формулируются на основе не высказанного, но явно подразумеваемого априори постулата о сырьевом назначении Арктики. Так, стратегия развития Арктики предусматривает «организацию в целях обеспечения в средне- и долгосрочной перспективе внутренних и экспортных потребностей Российской Федерации в цветных, благородных и драгоценных металлах и в дефицитных видах минерального сырья, в эффективной разработке месторождений хрома, марганца, олова, глинозема, урана, титана, цинка», в рамках расширенного использования «ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации, способной в значительной степени обеспечить потребности России в углеводородных ресурсах, водных биологических ресурсах и других видах стратегического сырья», а также «подготовку запасов углеводородного сырья к их освоению», «освоение Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции и месторождений углеводородов на континентальном шельфе Баренцева, Печорского и Карского морей, полуостровов Ямал и Гыдан», «освоение новых перспективных месторождений» [2: п. III.12].

В своих рабочих и программных выступлениях, однако, высшие должностные лица и руководители федеральных органов исполнительной власти формулируют такое целевое назначение более ясно и однозначно. Так, Президент Российской Федерации говорит о том, что «планы развития Арктической зоны России на ближайшие десятилетия содержат целый ряд крупных инвестиционных проектов, связанных с освоением ресурсов углеводородов на побережье и шельфе арктических морей, а также с созданием новых промышленных объектов и транспортных коридоров, прежде всего, конечно, имею в виду возрождение Северного морского пути» [14].

В свою очередь, министр экономического развития характеризует смысл

арктической политики следующим образом: «Рассматривая в рамках госкомиссии по Арктике вопрос экономического освоения Арктической зоны, мы исходим из того, что два основных фундамента – использование уникальной минерально-сырьевой базы (прежде всего газ, нефть, уголь, руды цветных металлов, редкоземельные элементы), создание на этой основе современных промышленных производств и использование транзитного потенциала Северного морского пути и сопряжение этих двух элементов» [14].

Роль арктического региона как источника минерально-сырьевых ресурсов в качестве его базовой функции аналогично определяется и в других странах; следовательно, подобная функциональность не является российской спецификой. То же касается транспортных перспектив и, в частности, арктического судоходства: так, в последнее десятилетие не только усиливается внимание потенциальных грузоперевозчиков к возможности использования Северного морского пути, но и возобновляются дискуссии о перспективах открытия и использования Северо-западного прохода (арктического морского пути из Атлантического океана в Тихий вдоль побережья Северной Америки, при сегодняшней ледовой ситуации несуществующего).

Значение арктического региона для мировой и российской экономики не исчерпывается запасами углеводородов и перспективами интенсификации и удешевления морских перевозок. Так же косвенно, опираясь на априорную известность самого фактора, официальные документы и выступления говорят о существенной роли арктических биоресурсов, прежде всего – рыболовных, в функционировании продовольственного комплекса. Кроме того, Арктика концентрирует около 1/5 мировых запасов пресной воды. Наконец, геоклиматические функции региона также очень существенны, от регулирования температурного режима планеты

до поддержания структуры океанических течений и воздушных циклонов, – но эти функции не являются непосредственным объектом арктической политики ни в России, ни в других государствах.

Вероятно, можно говорить о том, что в СССР, отчасти – в современной России, арктические территории выполняли и функцию дешёвого хранилища промышленных отходов: программа «очистки Арктики», начатая в 2012 г., выявила 90 тыс.т. открыто хранящихся промышленных отходов на одной только Земле Франца-Иосифа [14]. Арктическая зона имеет и несомненное военное значение, как для базирования и операций военно-морского флота, так и для стратегического ракетного вооружения и размещения объектов аэрокосмического назначения.

Внутренняя функциональность любой территории, с точки зрения её социально-экономических аспектов, во многом сводится к поддержанию жизнедеятельности населения, в том числе – его хозяйственной деятельности и, в целом, территориальной экономики. В этом отношении арктический регион представляет собой пример критичного дисбаланса внешних и внутренних функций. Внешняя функциональность Арктики обеспечивается в основном за счёт внешних же источников ресурсов (спрос и инвестиции в сфере добычи природного сырья или в сфере транзитных перевозок), в то время как группы населения, связанные с собственными социально-экономическими возможностями региона (преимущественно – коренные малочисленные народы), не задействованы в обеспечении внешней функциональности. Жизнеобеспечение групп, занятых в эксплуатации природных ресурсов, не обеспечивается продовольственными, транспортными, товарными и иными возможностями Арктики; использующие традиционные способы обеспечения жизнедеятельности за счёт местных возможностей

коренные народы не участвуют в освоении минеральных ресурсов и в товарном использовании биоресурсов.

Таким образом, функциональность Арктики как социально-экономического комплекса сводится к функциям транспортной артерии и сырьевой базы, в очень незначительной степени способной поддерживать жизнедеятельность населения за счёт собственных ресурсов, ориентированных на внутреннее потребление. Достаточно существенным представляется то, что одна из перспективных внешних функций региона – интенсификация использования Северного морского пути, – одновременно, как показано выше, является основным инструментом, способным обеспечить внутреннюю связность региона, т. е. трансформировать его в более системное образование.

Типичные источники существования любой социально-экономической системы, тем более – её роста или развития, это природные ресурсы, необходимые для самовоспроизводства, человеческие ресурсы, финансовые, материально-технические, правовые, информационные. В случае с российской Арктикой все ресурсы, необходимые для выполнения внешних функций – также внешние; традиционные источники способны поддерживать лишь традиционный образ жизни коренных народов. Соответственно, и результаты функционирования системы, т. е. производства сырья, в основном потребляются за её пределами.

В российской Арктике большая часть поставляемых извне ресурсов обеспечиваются за счёт средств государственного бюджета – как федерального, так и бюджетов субъектов РФ. Непосредственное участие других акторов – прежде всего, нефтегазодобывающих компаний, – отчасти нюансируется их преимущественно государственной принадлежностью, отчасти ограничивается решением задач по поддержанию и воспроизводству собственной производственной базы.

Ситуация в других странах несколько разнообразнее: в разработке арктического шельфа и других формах эксплуатации природных ресурсов более активное участие принимают транснациональные компании без государственного участия (безусловными лидерами являются Бритиш Петролеум, Эксон и Шелл). Вместе с тем, поддержание уровня жизни коренных народов и в целом решение инфраструктурных и социальных задач также осуществляется преимущественно за счёт бюджетных средств, т. е. за счёт налоговых поступлений идущих с других территорий страны. В этом отношении специфика России заключается в том, что в большинстве других приполярных государств социально-экономические системы северных регионов не являются самодостаточными. В Российской Федерации сами арктические территории нуждаются в притоке внешних ресурсов, но значительная часть этого притока обеспечивается в рамках северных субъектов федерации, через перераспределение газонефтяных доходов. Подобная региональная самодостаточность, лишь отчасти поддерживаемая федеральным правительством, за пределами РФ характерна только для Аляски и, в меньшей степени, для Гренландии.

В качестве возможных перспектив необходимо отметить политическую активизацию и тенденцию к автономизации коренных народов в Гренландии и в Северо-Западных территориях Канады и Нунавуте. Дальнейшее усугубление этих тенденций вполне может привести (отчасти это уже происходит) к перемещению части правовых ресурсов из государственных столиц в северные регионы, – что может сыграть ключевую роль в реформировании финансовых источников регионального самообеспечения. С другой стороны, деградация природной среды Арктики, по-видимому, неостановима: это касается и природных факторов, связанных с таянием льдов, и роста антропогенной на-

грузки. Как следствие, постоянное население этих территорий сталкивается с невозможностью вести традиционный образ жизни и всё в большей степени зависит от источников существования, прямо или косвенно связанных с платой за использование углеводородного сырья и иных природных ресурсов региона.

С точки зрения реализации основных функций арктического региона, определённых выше, более масштабная их реализация положительно подкрепляется неконтролируемыми человеком климатическими изменениями и объёмом инвестиций в арктические проекты, от непосредственного финансирования добычи ресурсов до создания систем информационного мониторинга, портового строительства или инвестирования в технологии, повышающие эффективность хозяйственной деятельности в Арктике. Россия, как и большинство других приполярных государств, наращивает государственные и частные инвестиции в арктические проекты. Вместе с тем, сейчас большая часть затрат находится на начальной стадии инвестиционного цикла, когда положительное подкрепление в виде рентабельности или прибыльности вложений отсутствует. Исключением являются традиционные очаговые и инфраструктурные проекты, большая часть инвестиционных затрат по которым приходится на советский период (Норникель, якутские алмазные трубки, ледокольный атомный флот, действующие газо- нефтепроводы и пр.).

Эксперты Центра экономики Севера оценивают срок окупаемости проектов шельфовой добычи в 20–25 лет (выход на точку безубыточности) при условии инвестирования на протяжении этого периода не менее 8,5 трлн. руб., в том числе – около 1 трлн. государственных инфраструктурных инвестиций (в ценах и ценовых ожиданиях 2013–2014 г.) [13]. Государственная программа развития Арктики предусматривает на период до 2020 г. выделение 221 млрд. руб. бюджетных средств для реализации меро-

приятий программы. По состоянию на осень 2016 г. на территории арктического региона выдано 407 лицензий на добычу, 248 из которых являются фактически действующими. Министерство природных ресурсов РФ отмечает, в связи с этим, явный приоритет для недропользователей получения лицензий над фактическим осуществлением геологоразведочных и недропользовательских работ. Эта тенденция уравнивается через механизм негативной обратной связи: в 2016 г. Правительство РФ вводит временный мораторий на выдачу лицензий в Арктике с одновременной ревизией выполнения лицензионных обязательств по уже выданным [14].

Окупаемость Северного морского пути определяется климатическими факторами и темпами освоения шельфовых месторождений; на сегодняшний день обновление и содержание ледокольного флота обеспечивается преимущественно за счёт государственных субсидий; недавние изменения условий тарификации проводки лишь усугубляют эту ситуацию. По подсчётам середины 2000-х гг. порог окупаемости ледокольного флота – не менее 1 млн. т. годовых коммерческих перевозок на каждый ледокол [15]; сегодняшняя нагрузка – в несколько раз меньше. Наряду с низкой привлекательностью северного маршрута для грузоперевозчиков это обусловлено тем, что вследствие потепления всё большее количество судов оказываются способны преодолевать часть маршрута без ледокольного сопровождения.

Арктический регион представляет собой достаточно замкнутую экологическую систему, саморегулирующуюся на уровне биологических процессов. Однако именно эти механизмы сейчас трансформируются под влиянием климатических изменений и антропогенного воздействия. Несмотря на то, что ключевые факторы здесь мало подвержены контролю со стороны человека, именно изменение климата способно обеспечить актуализацию экономических

факторов, способных сформировать Арктику как целостную социально-экономическую систему.

Антропогенное воздействие, на сегодняшний день, либо является внешним по отношению к региону и потому не играет роль фактора самоорганизации (деятельность добывающих компаний и государства), либо вписывается в традиционные очаговые модели хозяйствования (традиционный образ жизни коренных народов), неспособные оказывать интегративное воздействие на все арктические территории.

Таким образом, современная Арктика не представляет собой социально-экономической системы ни в мировом, ни в российском масштабе. Элементы системной организации, привносимые государственным воздействием и возрастающей экономической активностью негосударственных экономических субъектов, скорее включают регион в состав более крупных социально-экономических систем (мировой или российской экономики, прежде всего), чем способствуют становлению системности самого региона. Поскольку территория не является системно организованной, её невозможно развивать. Фактор, который может существенно изменить ситуацию и стать ядром образующейся системы, – темпы и масштабы потепления – не контролируется органами государственной власти, претендующими на развитие арктического Севера.

Возможности и фактически осуществляемые проекты развития отдельных очагов хозяйственной активности не оказывают существенного влияния на становление системности в масштабах региона в целом.

Стратегия развития Арктической зоны России указывает, в качестве результирующих показателей развития региона, на следующие характеристики:

– соотношение объема привлеченных дополнительных финансовых средств

и общего объема ассигнований федерального бюджета;

– региональный децильный коэффициент;

– удельный вес возобновляемых источников воспроизводства ресурсной базы;

– грузооборот по трассам Северного морского пути;

– коэффициент доступности авиаперевозок;

– коэффициент естественного прироста населения;

– доля населения, имеющего постоянный доступ к отвечающему санитарно-эпидемиологическим нормам питьевому снабжению;

– доля загрязненных вод от общего объема сточных вод;

– доля рекультивированных земель от общей площади земель, подвергшихся разрушению природной среды;

– численность популяций редких и исчезающих видов животных;

– доля населения, использующего сеть Интернет;

– объем предотвращенного экономического ущерба в результате поисково-спасательной деятельности;

– доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте Российской Федерации;

– количество экспедиций морских научных исследований;

– доля современных образцов вооружения от общего количества вооружения, военной и специальной техники в Арктической зоне (ст. 34–36 Стратегии).

Достигнутый в результате уровень социально-экономического развития характеризуются, согласно Стратегии, следующими индикативными макроэкономическими показателями:

а) увеличение доли Арктической зоны Российской Федерации в валовом вну-

треннем продукте Российской Федерации и в структуре национального экспорта;

б) рост удельного веса региональной наукоемкой инновационной продукции (и услуг) в общем объеме продаж внутри Российской Федерации и в экспорте;

в) увеличение темпов роста производительности труда на предприятиях Арктической зоны Российской Федерации;

г) прирост балансовых запасов полезных ископаемых за счет проведения геологоразведочных работ в Арктической зоне Российской Федерации;

д) увеличение ожидаемой продолжительности жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации.

Таким образом, результирующие показатели отражают основные аспекты социально-экономической организации арктических территорий, с учётом как внешних по отношению к региону, так и внутренних социальных и экономических функций. Вместе с тем, ни Стратегия, ни государственная программа социально-экономического развития Арктической зоны не содержат значений целевых показателей (индикаторов), на основании которых можно было бы судить о результативности программы и о фактически достигнутых результатах. Согласно программе, конкретные значения индикаторов должны устанавливаться межведомственной комиссией по реализации государственной политики в Арктической зоне Российской Федерации, однако эти критерии не сформированы.

Между тем, показатели результативности и итогового уровня социально-экономического развития структурированы таким образом, что без конкретных значений они не дают никакой информации о том, что может подразумеваться в данном случае под

«новым качеством», т. е. – результатом некоторого развития. Любой из предложенных показателей может свидетельствовать как о незначительных – или даже существенных – количественных сдвигах, о росте или изменении соотношений, так и о принципиальной трансформации всех характеристик региона.

Переход к качественной характеристике возможен, если те или иные значения индикаторов определены и обоснованы как критерияльные для перехода к принципиально иному состоянию анализируемого явления. Примером таких величин могут быть широко используемые в природоохранной статистике значения предельно допустимой концентрации вредных веществ (ПДК), превышение которых рассматривается как качественный сдвиг, требующий нового отношения и новых мер воздействия. Аналогичную роль играют, например, показатели заболеваемости, превышающие эпидемиологический порог. Чуть ли не единственный показатель такого рода, зафиксированный в официальных документах, это требование «нулевого сброса» (запрет на сброс в море любых вредных веществ, независимо от масштабов и концентрации), содержащееся в проекте федерального закона о развитии Арктики. Для социально-экономической сферы однозначные показатели такого рода не столь разнообразны и аргументированы, однако исследовательская литература позволяет определить достаточное количество значений, достижение которых явно говорило бы о качественно иной ситуации.

Описание ожидаемых изменений как качественных не обязательно задаётся через количественные показатели. Во многих случаях качественный сдвиг определяется через наличие либо отсутствие тех или иных институтов, образов действия, идентичностей, резервов и пр. Подобные признаки не всегда фиксируются методами статистического наблюдения, что ограничивает их ис-

пользование в рамках программно-целевого управления, однако концептуальные документы стратегического характера вполне могут оперировать подобными категориями и ориентировать на связанную с ними оценку результатов деятельности.

Официальные документы, регулирующие арктическую политику, напрямую не затрагивают вопрос о необратимости планируемых изменений. В общем виде такого рода необратимость в социальных процессах обеспечивается за счёт формирования новых институтов, существования заинтересованных групп, осуществляющих самоорганизацию и саморазвитие, изменения количественных и качественных характеристик человеческого капитала, формирования новых ценностных систем и пр. Действующий вариант российской арктической политики не предусматривает формирования таких структур. Основными стимулами для социальных и экономических акторов, задействованных в реализации политики, остаётся прибыльность эксплуатации природных ресурсов либо использования Севморпути и нормативная либо финансовая поддержка со стороны федерального бюджета. И тот, и другой фактор являются внешними по отношению к региону, а их воздействие обратимо, – что, например, иллюстрируется судьбой Штокмановского месторождения.

Единственный фактор необратимости – также внешний, но достаточно серьёзный, – оговаривается в Стратегии развития Арктической зоны в следующих выражениях: «формирование резервного фонда месторождений в Арктической зоне Российской Федерации, гарантирующего энергетическую безопасность страны и устойчивое развитие топливно-энергетического комплекса в долгосрочной перспективе, в период замещения падающей добычи в районах традиционного освоения после 2020 года» (Стратегия, п. III.11). Иными словами, освоение Арктики становится насущно необходимым, и в этом

смысле неизбежным и необратимым, в случае исчерпания других источников углеводородов. Однако и в данном случае эффект необратимости затрагивает только проблематику эксплуатации природных ресурсов, но не другие аспекты функционирования региона.

В качестве системных аттракторов, которые должны стать источниками и образцами нового качества, действующие документы рассматривают почти исключительно зоны опорного развития, в общем виде охарактеризованные в проекте федерального закона о развитии Арктики. Другим потенциальным аттрактором должна выступить новая модель управления, основанная на деятельности проектного офиса по развитию Арктической зоны РФ.

Проблематика саморазвития региона не затрагивается в регулирующих арктическую политику документах: Арктическая зона Российской Федерации рассматривается как объект внешнего воздействия, и все ожидаемые результаты связаны с ожидаемой эффективностью этого воздействия. Единственный фактор самодетерминации, – который, однако, играет ключевую роль, – это климатические изменения: именно таяние льдов и снижение температур провоцирует эволюцию ситуации в том направлении, где транспортные и геологоразведочные проекты оказываются прибыльными, капитализация региона растёт, и расширяются возможности для хозяйственной деятельности.

Таким образом, государственная политика строится на априорном признании самодетерминирующихся изменений, основанных на неконтролируемых природных факторах. Вместе с тем, официальные документы не определяют те пороговые значения, по достижении которых будут формироваться социальные факторы самодетерминации, в частности – прибыльность арктических проектов для участников хозяйственной деятельности. Очевидно, что роль таких значений может играть срок окупаемости

и прибыльность месторождений, выигрешность использования Северного морского пути по сравнению с альтернативными транспортными коридорами, соотношение уловов в Арктическом бассейне в противовес уловам в более южных водах и т. д.

Действующие документы ориентированы на реализацию мероприятий в арктическом регионе в период до 2020 г. Эксперты-экономисты оценивают срок выхода шельфовых проектов на уровень нулевой рентабельности в 20–25 лет, т. е. приблизительно к 2030 г., при условии необходимых инвестиций на протяжении всего периода. Оценки климатологов позволяют говорить о полном освобождении Северного Ледовитого океана ото льдов – по крайней мере, в летний период – в 2040–2050 гг. (необходимо отметить, что в случае подтверждения гипотезы о влиянии Североатлантической осцилляции на таяние льдов восстановление ледяного покрова может начаться в последующие десятилетия).

Поскольку действующие документы не предусматривают формирования иных механизмов развития (описание опорных зон развития в проекте федерального закона схематично и не позволяет говорить о масштабах и сроках их влияния на регион), для прогнозирования длительности иных циклов не хватает данных.

Длительность любого из прогнозируемых циклов превышает сроки полномочий действующих органов государственной власти, – как на федеральном, так и на региональном уровнях. Вместе с тем, необходимость дальнейшего освоения Арктики задаётся неконтролируемыми геоклиматическими факторами, что подтверждается и возрастающей активностью других государств в этом регионе. Следовательно, вне зависимости от перемен или преемственности в системе органов государственной власти, существуют значительные шансы сохранения существующего вектора государственной арктической политики.

Таким образом, несмотря на декларацию качественных изменений, действующая система регулирования государственной политики в Арктической зоне не предусматривает явных качественных изменений, которые стали бы следствием этой политики, и не формирует механизмов достижения или конечного образа ожидаемого нового качества. Вместе с тем, политика в значительной степени строится на природных процессах, которые как раз обладают свойством необратимости и направлены на формирование нового качества в климатическом и экономико-географическом измерениях. Возможные перспективы корректировки государственной политики связаны с более полным осознанием результатов геоклиматических трансформаций и с формированием образа региональной социально-экономической системы, соответствующей этим трансформациям.

В целом современная российская арктическая политика ориентирована не столько на задачи развития, тем более его инструментализацию, сколько на задачи освоения региона. Сама по себе такая установка не противоречит возможности развития, однако сохраняет и возможность трансформации Арктики в неструктурированную эксплуатируемую сырьевую периферию. Развитие, в свою очередь, оказывается возможным лишь при условии оформления региона в некоторую системно организованную целостность.

Между тем, действующие документы не предполагают формирования или усиления факторов, способствующих системной самоорганизации региона (внутренние механизмы заинтересованности и самообеспечения, экономическая и транспортная связность, перераспределение полномочий, частичное замыкание цикла производства и продажи углеводородов на собственные нужды региона и пр.). В этом смысле закреплённый в проекте закона об Арктике

тезис о том, что создаваемые зоны опорного развития ликвидируются после решения ими своих задач приобретает явное символическое звучание.

1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу / Утв. Президентом РФ 18.09.2008 N Пр-1969.
2. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года / Утверждена Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 г.
3. Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 N 366 (ред. от 17.12.2014) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».
4. План мероприятий по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года / Утв. Правительством РФ 30 августа 2016 г.
5. Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / Утв. распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. N 132-р.
6. Справка о Комплексном проекте развития Северного морского пути // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/orders/selection/405/18405/> (дата обращения: 13.10.2016).
7. О развитии Арктической зоны Российской Федерации / Проект федерального закона, подготовленный Министерством экономического развития РФ. <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 02.10.2016).
8. Мартыанов В.С. Переосмысляя Арктику: динамика российских приоритетов // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2013. Т. 13. № 1. С. 83–96.
9. Петров В. По законам Арктики // Российская газета. 20.11.2015. Федеральный выпуск № 6835 (264).
10. Rist G. Le développement. Histoire d'une croyance occidentale. P.: Les Presses de Sciences Po, 201. – 511 p.
11. Российская Арктика в поисках интегральной идентичности: коллективная моногр. / отв. ред. О.Б. Подвинцев – М.: Новый хронограф, 2016.
12. Сигачёв С. Северный морской путь как национальная и международная транспортная коммуникация // Инженерная защита 4 (9). Июль-август 2015. С. 36–43.
13. Мордюшенко О. «В Арктике другие условия – и потому более длительные периоды окупаемости проектов» // Коммерсант. Интернет-выпуск. 10.12.2014. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2613737> (дата обращения: 15.09.2016).
14. Совещание с членами Правительства, посвященное вопросам развития Арктической зоны России / Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52843> (дата обращения: 07.11.2016).
15. Истомин А.В. Роль Северного морского пути в хозяйственном развитии и освоении северных террито-

рий // Север промышленный. № 6–7. 2007. <http://helion-ltd.ru/rolofsevморput/> (дата обращения: 07.08.2016).

1. Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v Arktike na period do 2020 goda i dal'nejshuyu perspektivu / Utv. Prezidentom RF 18.09.2008 N Pr-1969.
2. Strategiya razvitiya Arkticheskoj zony Rossijskoj Federacii i obespecheniya nacional'noj bezopasnosti na period do 2020 goda / Utverzhdena Prezidentom Rossijskoj Federacii 8 fevralya 2013 g.
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 21.04.2014 N 366 (red. ot 17.12.2014) «Ob utverzhenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «Social'no-e'konomicheskoe razvitie Arkticheskoj zony Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda».
4. Plan meropriyatij po realizacii Strategii razvitiya Arkticheskoj zony Rossijskoj Federacii i obespecheniya nacional'noj bezopasnosti na period do 2020 goda / Utv. Pravitel'stvom RF 30 avgusta 2016 g.
5. Koncepciya ustojchivogo razvitiya korennyx malochislennyx narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii / Utv. rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 4 fevralya 2009 g. N 132-r.
6. Spravka o Kompleksnom proekte razvitiya Severnogo morskogo puti // Oficial'nyj sajt Pravitel'stva RF. URL: <http://government.ru/orders/selection/405/18405/> (data obrashheniya: 13.10.2016).
7. O razvitii Arkticheskoj zony Rossijskoj Federacii / Proekt federal'nogo zakona, podgotovlennij Ministerstvom e'konomicheskogo razvitiya RF. <http://regulation.gov.ru> (data obrashheniya: 02.10.2016).
8. Mart'yanov V.S. Pereosmyslyaya Arktiku: dinamika rossijskix prioritetov // Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava UrO RAN. 2013. T. 13. № 1. S. 83–96.
9. Petrov V. Po zakonam Arktiki // Rossijskaya gazeta. 20.11.2015. Federal'nyj vypusk № 6835 (264).
10. Rist G. Le développement. Histoire d'une croyance occidentale. P.: Les Presses de Sciences Po, 201. – 511 p.
11. Rossijskaya Arktika v poiskax integral'noj identichnosti: kollektivnaya monogr. / otv. red. O.B. Podvincev – M.: Novyj xronograf, 2016.
12. Sigachyov S. Severnyj morskoy put' kak nacional'naya i mezhdunarodnaya transportnaya kommunikaciya // Inzhenernaya zashhita 4 (9). Iyul'-avgust 2015. S. 36–43.
13. Mordyushenko O. «V Arktike drugie usloviya – i potomu bolee dlitel'nye periody okupaemosti proektov» // Kommersant. Internet-vypusk. 10.12.2014. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2613737> (data obrashheniya: 15.09.2016).
14. Soveshhanie s chlenami Pravitel'stva, posvyashhyonnoe voprosam razvitiya Arkticheskoj zony Rossii / Oficial'nyj sajt Prezidenta RF. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52843> (data obrashheniya: 07.11.2016).
15. Istomin A.V. Rol' Severnogo morskogo puti v xozyajstvennom razvitii i osvoenii severnyx territorij // Sever promyshlennyj. № 6–7. 2007. <http://helion-ltd.ru/rolofsevморput/> (data obrashheniya: 07.08.2016).

UDC 323+340

THE NORMATIVE DESCRIPTION OF THE RUSSIAN ARCTIC POLICY: DEVELOPMENT OF RAW PERIPHERY OR REGIONAL DEVELOPMENT

Startsev Yaroslav Urjevich,

The Institute of Philosophy and Law,
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Senior Research Associate,
PhD in Political Sciences,
Ekaterinburg, Russia,
E-mail: y.startsev@gmail.com

Annotation

The article is bearing on the normative discourse of the Russian state organizing Russian Arctic Policy between 2008 and 2016. Analyzing key Government documents and public statements author evaluates the degree of correspondence between programmed tasks, implementation activities and the general goal of developing Arctic region. With reference to the major principles of the social systems theory, of theory of development, and statistical evidence, author shows that Government's planning is more able to assure a reclamation of a sourced periphery than to really develop Russian Arctic.

Key words:

normative discourse, Arctic region, Russian Arctic Policy, North Sea Way, regional development, system organization.