

УДК 330.111.42:332.143

## ФОРМАЛЬНЫЕ И НЕФОРМАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

<sup>1</sup>Синицкая Н.Я., <sup>1,2</sup>Якушева У.Е.

<sup>1</sup>ФГАОУ ВПО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова», Архангельск, e-mail: public@narfu.ru;

<sup>2</sup>ФГБУН «Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н.П. Лаверова РАН», Архангельск, e-mail: ylich.zz@rambler.ru

Развитие арктических регионов до последнего времени происходило в процессе экстенсивного освоения природных ресурсов, в том числе углеводородных. Отношение к Арктике как к ресурсному придатку привело к целому ряду негативных проявлений в развитии регионов: монопрофильность, сетевая структура взаимоотношений, точечность развития территории, высокая смертность населения в трудоспособном возрасте. Специфика хозяйственного освоения Арктики сформировала особую социально-экономическую политику регионов, в которой значительную роль играют формальные и неформальные институты. В качестве формальных институтов выступают некоммерческие организации и социальное предпринимательство, в качестве неформальных – корпоративная социальная ответственность добывающих компаний. Процесс эволюции формальных и неформальных институтов происходил в три этапа: формирование нормативно-правового поля, стимулирование практик, легитимизация деятельности. В настоящее время важной особенностью организации социальной политики арктических регионов является признание значительной роли неформальных институтов, привлекаемых государством для решения характерных для территории социальных проблем с одновременным предоставлением экономических преференций нефтегазовым компаниям. Таким образом, не только экономическое, но и социальное развитие регионов Арктической зоны Российской Федерации зависит от присутствия и деятельности на их территориях добывающих компаний.

**Ключевые слова:** социальная политика, Арктическая зона Российской Федерации, формальные и неформальные институты, корпоративная социальная ответственность

## FORMAL AND INFORMAL INSTITUTIONS OF SOCIAL POLICY IN THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION

<sup>1</sup>Sinitskaya N.Ya., <sup>1,2</sup>Yakusheva U.E.

<sup>1</sup>Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Professional Education «Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov», Arkhangelsk, e-mail: public@narfu.ru;

<sup>2</sup>Federal Center for Integrated Arctic Research of the Russian Academy of Sciences, Arkhangelsk, e-mail: ylich.zz@rambler.ru

The development of the Arctic region is based on extensive extraction of natural resources such as hydrocarbon. The attention to the Arctic as a resource appendage has shaped the specifics of the regional development: resource dependency, network structure of land communication, localized growth point, high mortality of the working-age population. These factors form the current socio-economic policy of the region, which consists in the significant role of formal and informal institutions. Non-profit organizations and social entrepreneurship act as formal institutions, and corporate social responsibility is informal institution. The process of evolution of formal and informal institutions is be divided on three stages: the formation of the legal frames, the stimulation of practices, the legitimization of activities. Analysis of regional social policy showed a significant role of informal institutions. As a result, not only economic, but also social development of the Arctic region depends on the operation and other activities of companies.

**Keywords:** social policy, Arctic zone of the Russian Federation, formal and informal institutions, corporate social responsibility

В экономике Арктической зоны Российской Федерации освоение энергетических ресурсов является регионообразующим видом деятельности, поэтому нефтегазодобывающие компании наряду с региональными органами государственной власти являются базовыми и по сути единственными субъектами корпоративной социальной ответственности и обеспечения жизнедеятельности населения.

Цель исследования: оценка роли формальных и неформальных институтов при реализации региональной социаль-

ной политики Арктической зоны Российской Федерации.

### Материалы и методы исследования

Большая часть углеводородных запасов России, которые были открыты во второй половине XX в., сосредоточена в Арктической зоне. Среди основных нефтегазовых месторождений выделяют Новопортовское, Заполярное, Тазовское, Уренгойское, Медвежье, Арктическое, Русское, Вуктыльское, Ямбургское, Бованенковское, Харасавейское, Южно-Тамбейское, Ро-

стовцевское, Ванкорское, Губкинское, Тагуйское, Лодочное, Сузунское, Харьягинское, Усинское, Вазейское, Наульское, Южно-Хыльчуйское, Северо-Кильдинское, Тобойско-Мядсейское, им. А. Титова, им. Р. Требса, Песчаноозерное, Поморское, Мурманское, Русановское, Северо-Гуляевское, Штокмановское и Приразломное [1]. Разработка углеводородных ресурсов ведется, в частности, на территории таких субъектов Российской Федерации, как Ямало-Ненецкий, Ненецкий и Чукотский автономные округа.

Активное хозяйственное освоение арктических регионов началось лишь с XX в. Отношение к Арктике как к ресурсному придатку привело к целому ряду негативных проявлений в развитии регионов: монопрофильность, сетевая структура взаимоотношений, точечность развития территории, экологические проблемы, высокая смертность населения в трудоспособном возрасте.

В этих регионах практически с нуля создавалась инфраструктура для производства и для жизни приезжих рабочих. В итоге формировались новые и количественно росли старые поселения, социально-экономическая политика которых была нацелена на адаптацию территории для постоянной комфортной жизни. Данные задачи преимущественно решались силами компаний и инициативных групп. Впоследствии деятельность компаний по улучшению качества жизни на территории присутствия получила название «корпоративная социальная ответственность», а инициативные группы оформились в виде некоммерческих организаций или социально-предпринимательства.

К некоммерческим относятся организации, не ставящие первоочередной целью извлечение прибыли и оказывающие населению нерыночные, в первую очередь социальные услуги личного характера. Отличительными особенностями социального предпринимательства являются участие в создании социальных инноваций (т.е. изменение способа решения социальных проблем), предоставление услуг социальной направленности [2]. Корпоративная социальная ответственность – это добровольная социальная политика организации, осуществляемая за пределами ее правовых обязанностей.

Социальное предпринимательство и некоммерческие организации стали новыми формальными институтами, а корпоративная социальная ответственность – новым неформальным институтом социальной политики в регионах Арктической зоны Рос-

сийской Федерации. Так, в период с 1993 г. в Ненецком автономном округе лицензию на право добычи и разработки углеводородных ресурсов получили 73 юридических лица, 20 из которых заявляют, что ведут политику корпоративной социальной ответственности. К таким компаниям относятся: ООО «ЛУКОЙЛ-Коми», ООО «Татнефть-НАО», ПАО «Татнефть им. В.Д. Шашина», АО «Арктикморнефтегазразведка», ПАО «Нефтяная компания Роснефть», ОАО «Зарубежнефть», ОАО «Акционерная нефтяная Компания Башнефть (АНК Башнефть)», ООО «Севергазпром», ПАО «Сургутнефтегаз», ООО «СКРУСВЬЕТПЕТРО», ЗАО «Печорнефтегазпром», ПАО Газпром, ООО «Газпромнефть-Сахалин», АО «АГД ДАЙМОНДС», ООО «Севергеология», АО «ТОТАЛЬ Разведка Разработка Россия», ООО «Нефтяная Компания ВОСТОК НАО», Печора СПГ, Нобель Ойл [3].

Можно выделить три типа реализации социальной политики [4–6]:

– Минимальное вмешательство: государство обеспечивает минимальный объем предоставляемых социальных услуг для поддержания жизни и развития, а для обеспечения качественного уровня в социальной сфере привлекаются сторонние организации на возмездной основе (некоммерческие организации или социальное предпринимательство). Для закрепления интересов участвующих сторон при оказании сделок в социальной сфере используются законодательные акты или обычаи делового оборота.

– Социальная однородность: государство участвует в решении всех социальных вопросов, а также преследует цель сглаживания социальных различий между своими гражданами.

– «Золотая середина»: представляет собой компромиссный вариант, когда государство участвует только в решении самых важных социальных вопросов. Используются как формальные, так и неформальные институты, в качестве инструментов выступают субсидирование неправительственных организаций, заключение партнерских соглашений с бизнесом.

В арктических регионах преобладает политика «золотой середины» при одновременной минимизации участия региональных органов власти в регулировании экономики. Это привело к становлению и активному развитию корпоративной социальной ответственности в Арктике, что в свою очередь создало не только экономическую, но и социальную зависимость региона от деятельности нефтегазодобывающих компаний.

### Результаты исследования и их обсуждение

Проведенный авторами анализ нормативно-правовых актов позволил выявить следующие этапы в становлении и развитии формальных и неформальных институтов социальной политики:

- разработка общего нормативно-правового поля и формирование сети институтов (2000–2008 гг.);
- стимулирование практик реализации (2008–2014 гг.);
- легитимизация сформировавшихся норм и обычаев взаимодействия (2014–2019 гг.).

В период первого этапа становления институтов основным ответственным органом за выполнение всех социальных функций считалось государство. Но утверждение документа «Основные направления социально-экономической политики правительства на долгосрочную перспективу» (Стратегия – 2010) поменяло курс на децентрализацию власти и привлечение сторонних акторов к решению социальных вопросов. В качестве инструментов социальной политики использовались стратегии, федеральные целевые и государственные программы, а также создание фондов развития. Одним из популярных фондов был Фонд развития «Наше будущее», организованный в 2007 г. для поддержки социального предпринимательства. Количество зарегистрированных некоммерческих организаций в данный период составило 655 тыс. Реализация первых программ по корпоративной социальной ответственности также приходилась на рассматриваемый период: отчеты в области устойчивого развития «Роснефти» с независимой внешней оценкой стали публиковаться с 2008 г., у «Лукойла» подобные отчеты доступны с 2003 г. Таким образом, особенностями социально-экономической политики 2000–2008 гг. были внедрение стратегирования и ориентация на развитие рыночных отношений, в том числе в сфере предоставления социальных услуг.

Второй этап характеризуется созданием большого количества фондов по стимулированию коммерческих и некоммерческих организаций, занимающихся вопросами оказания социальных услуг: Фонд развития промышленности (в ведении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации), Фонд президентских грантов (начавший функционировать с 2008 г.), Фонд «КАФ» (спонсируемый крупными предприятиями России и субсидиями Министерства экономического развития). Такая политика

создает конкуренцию за денежные ресурсы и повышает качество выполняемых проектов. Другой характерной чертой данного периода является активное привлечение органами власти бизнеса к решению социальных проблем региона. Утвержденная «Концепция долгосрочного развития России до 2020 года» нацелена на повышение качества жизни, а одним из инструментов для достижения поставленных задач называется бизнес.

Последний этап в становлении формальных и неформальных институтов социальной политики направлен на законодательное закрепление сформировавшихся практик. В частности, за пять последних лет было принято десять поправок в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», издано распоряжение Президента Российской Федерации «Об обеспечении в 2017 г. государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» и др. Также приобрела популярность практика заключения соглашений между регионом и нефтегазовыми компаниями, которые позволяют корпорациям участвовать в финансировании бюджета региона. Такие соглашения заключены в Республике Коми, Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах.

Исследование, проведенное авторами с использованием данных официальных сайтов Федеральной службы государственной статистики, Правительства Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, Единой межведомственной информационно-статистической системы, позволили сделать вывод, что развитие формальных (некоммерческие организации, социальное предпринимательство) и неформальных (корпоративная социальная ответственность) институтов в Арктической зоне Российской Федерации зависит от взятых на себя государством социальных функций (рисунок).

На современном этапе развития арктических территорий значение формальных институтов социальной политики, бесспорно, уступает значению корпоративной социальной ответственности крупного бизнеса.

Общая динамика роста численности социально ориентированных некоммерческих организаций и вовлеченных в их деятельность участников свидетельствует об активном развитии данного направления и формировании институциональной среды для решения социальных вопросов.

Развитость институтов Формальных Неформальных	Развиты: Обычай, партнёрские отношения	Слабо развиты: КСО, партнёрские отношения	Слабо развиты/ отсутствуют: партнёрские отношения
	Развиты: НКО, социальное предпринимательство	Развиты: НКО, социальное предпринимательство	Слабо развиты: НКО

Объём взятых социальных обязательств

*Зависимость степени развитости институтов социальной политики от объемов социальных обязательств, взятых на себя государством*

Так, количество социально ориентированных некоммерческих организаций за период с 2013 по 2018 г. возросло в Ямало-Ненецком автономном округе с 471 до 739 единиц; в Ненецком автономном округе – с 78 до 149 единиц; в Чукотском автономном округе – с 38 до 89 единиц [7].

Вместе с тем в ходе проведенного исследования нами не было выявлено формальных институтов, поддерживающих или использующих социальные инновации. Созданные инициативные группы чаще всего преследуют цели решения локальных вопросов, устранения малой проблемы, но не реализацию стратегических социальных целей.

Разработанные в субъектах Российской Федерации, входящих в Арктическую зону, программы по поддержанию деятельности формальных институтов социальной политики в большей степени рассматривают некоммерческие организации как инструмент развития общественных инициатив, а не как институт социальной ответственности.

Региональные власти практически не используют социальное предпринимательство как инструмент решения социальных проблем. В качестве главной возможности решения существующих социальных проблем они рассматривают привлечение к участию в развитии региона нефтегазодобывающих компаний.

Анализ доходной части бюджетов ряда субъектов Российской Федерации, входящих в состав Арктической зоны (Ненецкого, Ямало-Ненецкого, Чукотского автономных округов) показал, что за последние 10 лет наблюдается устойчивый количественный рост безвозмездных поступлений в доходную часть бюджетов, которые, в частности,

представлены добровольными переводами от добывающих компаний в соответствии с соглашениями на выполнение социальных мероприятий или строительство объектов социальной инфраструктуры. Компании реализуют заявленные мероприятия в рамках политики корпоративной социальной ответственности, подразумевающей участие крупного бизнеса в социальной жизни региона. Привлечение нефтегазовых компаний органами власти позволяет выполнять социальные обязательства перед гражданами. К примеру, в 2018 г. ПАО «ЛУКОЙЛ» выделило более 5 млн руб. на строительство нового кинотеатра [8].

Привлечение нефтегазовых компаний, соблюдающих политику социальной ответственности, к решению социальных вопросов в арктических регионах способствует генерации дополнительных социальных и экологических эффектов. Среди основных мероприятий, проводимых компаниями, можно выделить поддержку социальных инициатив, участие в строительстве объектов социальной инфраструктуры, проведение спортивных мероприятий, благотворительность. Так, анализ информации о деятельности оперирующих в Ямало-Ненецком автономном округе нефтегазодобывающих компаний свидетельствует, что компании выделяют дополнительные финансовые средства на благотворительность, реализацию культурных проектов, поддержку коренных малочисленных народов Севера, развитие образования и обучения, медицинское обслуживание, спортивные и экологические программы, улучшение жилищных условий населения. В рамках заключенных соглашений с администрацией Ненецкого автономного округа до-



бывающие компании перечислили в 2018 г. в бюджет региона 180,8 млн руб., а в 2017 – 60,9 млн руб. [9]. Перечисленные денежные средства пошли на обустройство парков, содержание дорог и замену автопавильонов, оснащение медицинских и образовательных организаций, строительство молодежного центра. Реализуемые проекты помогают региону существенно улучшать качество жизни населения.

### Заключение

Таким образом, дальнейшее социально-экономическое развитие арктических регионов должно вестись при активном участии и формальных, и неформальных институтов. При этом исторически сформировавшийся хозяйственный уклад на территории Арктической зоны Российской Федерации предопределил значительную роль в региональной социальной политике именно неформальных институтов, представленных социально ответственными нефтегазовыми компаниями. Компании, ведущие политику корпоративной социальной ответственности, берут на себя удовлетворение как базовых социальных потребностей, так и потребностей, определяемых региональными условиями жизнедеятельности населения.

### Список литературы

1. Конторович А.Э. Нефть и газ Российской Арктики: история освоения в XX веке, ресурсы, стратегия на XX век // Наука из первых рук. 2015. Т. 61. № 1. С. 46–65.
2. Барина В. Зарубежный опыт развития социального предпринимательства и возможность его применения в России. М.: Фонд «Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара», 2018. 100 с.
3. Российский федеральный геологический фонд. Сводный государственный реестр участков недр и лицензий. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rfgf.ru/license/> (дата обращения: 10.01.2020).
4. Батулин В.К. Общая теория управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 487 с.
5. Кулькова В.Ю. Статистические показатели в оценках некоммерческого сектора и предоставления социальных услуг со НКО в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12. № 5. С. 82–95.
6. Спиридонов Ю.А. Основы формирования региональной политики // Экономическая наука современной России. 2002. № 1. С. 80–92.
7. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 14.01.2020).
8. ЛУКОЙЛ – Архив. Отчет о деятельности в области устойчивого развития. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lukoil.ru/InvestorAndShareholderCenter/ReportsAndPresentations/SustainabilityReport/SustainabilityReportArchive2003-2008> (дата обращения: 14.01.2020).
9. Департамент финансов и экономики Ненецкого автономного округа: официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://dfei.adm-nao.ru/> (дата обращения 14.01.2020).