

Научная статья
УДК 316.334.3
doi:10.37614/2220-802X.2.2024.84.003

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЯХ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ: ПРИМЕР ПРИМОРСКОГО ОКРУГА АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Марина Викторовна Ненашева

Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова, Архангельск, Россия,
m.nenasheva@narfu.ru, ORCID 0000-0002-2875-5638

Аннотация. Статья посвящена анализу социальной политики сельских муниципальных образований российской Арктики. Муниципальная социальная политика — это система целей, задач и механизмов их реализации, направленных на обеспечение населения социальными услугами и развитие социальной сферы муниципального образования. Она определяется основными направлениями социальной политики государства и реализуется органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, в первую очередь с органами власти субъектов РФ. Несмотря на топонимическое единство, российская Арктика отличается территориальным разнообразием, что является вызовом для муниципальной социальной политики и обуславливает актуальность анализа практики ее реализации. Целью исследования стало выявление проблем, связанных с реализацией муниципальной социальной политики. Новизна работы заключается в том, что в ней впервые проведен социологический анализ практики реализации социальной политики на уровне сельских муниципалитетов российской Арктики. Исследование проводилось в Приморском муниципальном округе Архангельской области методом качественных полуструктурированных интервью с основными акторами социальной политики. Полученные данные были сопоставлены с результатами анализа нормативных документов муниципальной социальной политики, что позволило выявить основные проблемы, связанные с реализацией муниципальной социальной политики в сельских поселениях. К ним относятся приоритет монопрофильного (аграрного) производства; неравномерность демографического, социально-экономического и социально-культурного развития сельских населенных пунктов; отсутствие достоверной информации о масштабах социально-экономических проблем рассматриваемых муниципалитетов. Для решения указанных проблем предлагается использовать новые подходы к формированию муниципальной социальной политики на основе научных методов анализа социальных проблем сельских территорий российской Арктики и включения мероприятий по адресной социальной поддержке населения. Важным направлением муниципальной социальной политики должна стать поддержка территориальных органов самоуправления по развитию ими инициатив в области культуры и туризма, которые будут способствовать появлению альтернативных видов экономической деятельности. Результаты исследования могут стать основой для дальнейшего теоретического изучения муниципальной социальной политики, а также могут быть использованы для принятия управленческих решений в области социальной политики на уровне регионов и муниципалитетов российской Арктики.

Ключевые слова: муниципальная социальная политика, российская Арктика, село, управление, Архангельская область, Приморский муниципальный округ

Благодарности: работа выполнена при поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в рамках государственного задания № FSRU-2023-004.

Для цитирования: Ненашева М. В. Проблемы реализации муниципальной социальной политики в сельских поселениях российской Арктики: пример Приморского округа Архангельской области // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2024. № 2. С. 35–45. doi:10.37614/2220-802X.2.2024.84.003.

Original article

Marina V. Nenasheva

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia, m.nenasheva@narfu.ru,
ORCID 0000-0002-2875-5638

PROBLEMS OF MUNICIPAL SOCIAL POLICY IMPLEMENTATION IN RURAL SETTLEMENTS OF THE RUSSIAN ARCTIC: A CASE STUDY OF THE PRIMORSKY DISTRICT OF THE ARKHANGELSK REGION

Abstract. This article examines the social policy of rural municipalities in the Russian Arctic. Municipal social policy is a system of goals, objectives, and implementation mechanisms aimed at providing social services to the local population and fostering the social sphere within a municipality. It is shaped by the key vectors of the state's social policy and is implemented through collaboration between local governments and public authorities, primarily those of the constituent entities of the Russian Federation. Despite the toponymic coherence, the Russian Arctic is characterized by territorial diversity, presenting a challenge for municipal social policy and underscoring the importance of analyzing its implementation practices. The study aims to pinpoint problems associated with the execution of municipal social policy. The novelty of the study lies in conducting, for the first time, a sociological analysis of the practice of implementing social policy at the level of rural municipalities in the Russian Arctic. The study

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕВЕРНЫХ И АРКТИЧЕСКИХ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

was performed in the Primorsky Municipal District of the Arkhangelsk region, using the method of high-quality semi-structured interviews with key actors in social policy. The data obtained were compared with the findings from an analysis of regulations on municipal social policy, thereby identifying the principal issues linked to its implementation in rural settlements. These issues include the prioritization of single-industry (agricultural) production, the uneven development of rural settlements within demographic, socio-economic, and socio-cultural domains, and the lack of reliable information on the scale of socio-economic problems in the municipalities under consideration. To address these issues, the article proposes employing new approaches to formulating municipal social policy, grounded in scientific methods for analyzing social problems in rural areas of the Russian Arctic and devising measures for targeted social support of the population. An important aspect of municipal social policy is providing support to local authorities in fostering culture and tourism initiatives, which will catalyze other economic activities. The results of this study can serve as a foundation for further theoretical inquiries into municipal social policy. They can also inform decision-making in the domain of social policy at the regional and municipal levels in the Russian Arctic.

Keywords: municipal social policy, Russian Arctic, village, management, Arkhangelsk region, Primorsky municipal district

Acknowledgments: this research was supported by the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (Project No. FSRU-2023-004).

For citation: Nenasheva M. V. Problems of municipal social policy implementation in rural settlements of the Russian Arctic: A case study of the Primorsky district of the Arkhangelsk region. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poriadka* [The North and the Market: Forming the Economic Order], 2024, no. 2, pp. 35–45. doi:10.37614/2220-802X.2.2024.84.003.

Введение

Социально-экономическое развитие Арктики является одним из приоритетов государственной политики России [1]. В состав российской Арктики входят полностью или частично 10 регионов [2] с численностью населения около 2,5 миллиона человек [3]. Из-за экстремальных природных условий многие районы российской Арктики либо не пригодны, либо дискомфортны для проживания человека.

В советское время на Крайнем Севере существовала система государственной поддержки и государственного регулирования всех секторов экономической и социальной жизни. В 1990-е гг. интерес к Арктике заметно упал, и наступил почти 20-летний перерыв в ее развитии, что было связано со становлением новой государственности и переходом к новым рыночным отношениям. Экономические реформы привели к спаду промышленного и сельскохозяйственного производства в стране, что повлекло за собой снижение уровня занятости, трудовую миграцию, ухудшение уровня и качества жизни населения [4]. В наибольшей степени социально-экономический кризис отразился на жизнедеятельности сельского населения Крайнего Севера. Приватизация земельных фондов, сокращение государственной поддержки сельского и промыслового хозяйства привели к ликвидации большинства колхозов и совхозов. Социальными последствиями негативных экономических преобразований стало падение доходов населения, рост уровня безработицы, отток специалистов и молодежи из села [5]. Сегодня негативные социальные тенденции усугубляются низким уровнем комфортности проживания в сельских населенных пунктах, неразвитостью, а по некоторым поселениям отсутствием инженерной и социальной инфраструктуры, снижением доступности и качества социальных услуг. В условиях кризиса, в котором оказалось сельское население Крайнего Севера, особое значение приобретает социальная политика.

В широком понимании социальная политика — это система мер и мероприятий, в том числе законодательного характера, направленных на обеспечение благосостояния, социальную защиту и развитие общества. Она может реализовываться органами законодательной и исполнительной власти на различных уровнях — федеральном, региональном, муниципальном и, соответственно, быть государственной (федеральной и региональной) и муниципальной. Субъектами социальной политики могут быть государственные структуры, органы местного самоуправления, органы территориального самоуправления, предприятия, общественные организации, сами граждане. Основной формой реализации социальной политики является оказание социальных услуг, получателями которых могут быть как отдельные социальные группы, так и население в целом [6–8].

В Российской Федерации социальная политика носит в большей мере нормативный характер. Основными документами, в которых определены цели и приоритетные направления социальной политики современной России, являются Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. и Указ Президента России от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2023 г.». К целевым показателям достижения приоритетных целей социальной политики относятся, в частности, обеспечение устойчивого роста численности населения РФ, снижение бедности, улучшение жилищных условий, увеличение доходов населения, обеспечение доступа к образовательным и информационным услугам.

Национальные приоритеты в области социальной политики отражены в стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации, согласно которой основными целями социальной политики является устойчивое социально-экономическое развитие арктического региона и повышение

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕВЕРНЫХ И АРКТИЧЕСКИХ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

качества жизни местного и коренного населения [1]. В сельских районах российской Арктики экономическое развитие предполагает разработку и внедрение новых механизмов государственной поддержки аграрного производства, традиционных для Севера видов деятельности, связанных с оленеводством, рыболовством и охотой, а также социальную поддержку села. В рамках социального развития предлагается решать первоочередные задачи по обеспечению населения российской Арктики доступным жильем, качественным образованием, медицинскими и транспортными услугами, социальной инфраструктурой, а также товарами первой необходимости [9–12].

Конкретные шаги по достижению поставленных задач описаны в едином для всех арктических регионов плане мероприятий на период до 2035 г., который предполагает модернизацию системы здравоохранения, образования, обеспечение населения жильем, транспортной и телекоммуникационной связью [13]. Финансирование этих мероприятий будет осуществляться Правительством РФ на основании планов социально-экономического развития, которые в ближайшее время должны разработать российские арктические регионы. Высокий уровень и качество жизни сельского населения являются основными показателями эффективности социальной политики. Они будут оцениваться на основе количественных показателей: увеличения доли занятых в сельском хозяйстве, уровня заработной платы, развитости и доступности социальной инфраструктуры.

В зарубежной науке теоретическим проблемам социальной политики и социального развития арктических территорий также уделяется значительное внимание [14; 15]. Подчеркивается неравенство в уровне и качестве жизни местного населения, отсутствие достаточного доступа к услугам в области транспорта, энергетики, связи, занятости, общественной инфраструктуры, здравоохранения и образования [16; 17]. Несмотря на наличие государственных стратегий по развитию северных территорий, большая часть социальных проблем сохраняется [18; 19]. В качестве методов улучшения жизни арктических сообществ предлагаются повышение привлекательности северных территорий путем инвестиций в поддержку малых и средних предприятий, развитие человеческого капитала, транспортной инфраструктуры и цифровизации [20–22].

Наличие единой государственной концепции социально-экономического развития российской Арктики имеет важное значение для устойчивого развития региона, однако, как справедливо утверждает академик Леонид Абалкин, «успех и действенность социальной политики» во многом зависит от реальной социально-экономической

ситуации на местах [23, с. 641]. Данное утверждение согласуется с мнением ведущих отечественных исследователей российского села [24; 25]. С позиции полимасштабного подхода, предлагаемого Татьяной Нефедовой [26], социальная политика должна рассматриваться не только в контексте стратегических и программных заявлений, но и в практике ее реализации на различных уровнях. Согласно российским ученым, социальные проблемы не могут быть вполне поняты без объяснения социальной реальности, а также глубинного изучения взаимоотношения человека с его внешним окружением, готовности к переменам и развитию [27; 28]. Особое значение в этом контексте приобретает муниципальный уровень социальной политики, который включает систему целей, задач и механизмов их реализации, направленных на обеспечение населения социальными услугами и развитие социальной сферы муниципального образования. Она определяется исходя из основных направлений социальной политики государства и реализуется органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, в первую очередь с органами власти субъектов РФ. Как справедливо утверждает Л. А. Рябова, «именно в местных сообществах рождаются инициативы, приводящие к необходимым изменениям в региональных, национальных и глобальном социумах» [29, с. 156].

Результаты обзора имеющихся научных работ показывают отсутствие тщательного анализа реализации программных положений социальной политики в Арктике на уровне муниципалитетов. Актуальность подобных изысканий позволила определить цель работы, которая заключается в выявлении проблем реализации муниципальной социальной политики в сельских районах российской Арктики. Исследование проводилось на примере Приморского муниципального округа (МО) Архангельской области и включало: а) анализ нормативных документов в области социальной политики; б) сбор исходной информации о процессах, происходящих в социальной сфере жизни сельского населения; в) выявление проблем, связанных с реализацией декларируемых целей муниципальной социальной политики в сельских поселениях. Дополнительно решался вопрос о мерах, предпринимаемых сельскими жителями для преодоления социального кризиса на селе. Новизна работы заключается в том, что в ней впервые проведен анализ практики реализации декларируемой муниципальной социальной политики в Арктике на уровне сельских поселений с использованием социологических методов. Результаты исследования могут быть использованы для организации эффективного управления

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕВЕРНЫХ И АРКТИЧЕСКИХ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

социальным развитием сельских районов российской Арктики.

Материалы и методы

Приморский МО Архангельской области входит в Арктическую зону РФ, включает 10 муниципальных образований, 210 населенных пунктов, всё население которых является сельским. Методологический подход к оценке социальной политики основан на сравнительном анализе нормативных документов по социально-экономическому развитию округа и социологической информации, полученной в ходе полевых исследований.

Процесс исследования включал три этапа. Сначала были проанализированы региональные и муниципальные нормативно-правовые документы в области социально-экономического развития Приморского МО. Основная задача данного этапа заключалась в выяснении целей, основных направлений и показателей социальной политики на региональном и муниципальном уровнях.

На втором этапе было проведено социологическое исследование для получения исходной информации о процессах, происходящих в социальной жизни сельского населения. Эмпирические данные собирались летом 2022 и 2023 гг. методом кейс-стади в трех арктических муниципалитетах Приморского округа: МО «Островное», МО «Пертоминское» и МО «Талажское». Необходимость полевого этапа обусловлена неполнотой, а по некоторым населенным пунктам отсутствием статистической информации. Фактический охват составил 14 сельских поселений. Методика включала глубинные полуструктурированные интервью (всего 16) с главами муниципальных районов, руководителями предприятий, директорами и сотрудниками социальных объектов, а также с руководителями территориальных общественных самоуправлений (ТОСов). Целью второго этапа являлся сбор качественных данных и описание на их основе социально-экономической ситуации обследуемых территорий, отражающей экономические, коммунальные, инфраструктурные, социокультурные условия жизни сельского населения.

На третьем этапе результаты анализа нормативных документов в области социальной политики были сопоставлены с данными, полученными в ходе полевого этапа, что позволило выявить проблемы реализации муниципальной социальной политики в сельских поселениях Приморского МО.

Результаты и обсуждение

Стратегическими документами, в которых изложены основные направления социальной политики Архангельской области по развитию

сельских территорий, являются Стратегия социально-экономического развития региона до 2035 г., утвержденная областным законом № 57-5-ОЗ от 18.02.2019 г., и государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий Архангельской области», утвержденная Постановлением Правительства Архангельской области № 51-пп от 24.09.2019 г. Согласно документам, общими социальными проблемами сельских территорий Архангельской области являются снижение численности населения, сокращение числа рабочих мест, низкий уровень комфортности проживания и вовлеченности сельских жителей в общественную жизнь.

Несмотря на высокий уровень урбанизации Архангельской области, о сельских населенных пунктах говорится как о новых точках экономического роста, развитию которых будет способствовать реализация стратегических планов по комплексной модернизации деревень и сел. Для этого предполагается реализовать ряд крупных проектов. Во-первых, это развитие традиционных отраслей экономики: лесного, сельского и рыбного хозяйства. При этом упор делается не на государственную поддержку, а на предпринимательскую активность сельских жителей. По прогнозам властей, в результате реализации данного проекта индекс производства сельхозпродукции должен составить 105 %, а уровень занятости — не менее 65 %. Во-вторых, это развитие социальной инфраструктуры, а также системы инженерной, транспортной и информационной коммуникации. Основная цель данных мероприятий — повышение уровня и качества жизни сельских жителей. В-третьих, это поддержка и развитие местного самоуправления. Предполагается, что реализация данного проекта будет способствовать развитию человеческого и социального потенциала сельских поселений. В-четвертых, это создание туристического кластера на сельских территориях, в котором будет занято не менее 5 % местного населения. В-пятых, это разработка механизмов, стимулирующих сельское население к переселению в населенные пункты с более благоприятными социально-экономическими условиями.

Основными инструментами социальной политики Приморского МО Архангельской области являются Стратегия социально-экономического развития района на период до 2030 г., в которой определена цель социальной политики — достижение высокого уровня и качества жизни населения с использованием экономических, социальных и природных ресурсов, а также программа комплексного развития Приморского муниципального округа Архангельской области на период до 2026 г. В экономике упор делается на привлечение инвестиций в сельское хозяйство, развитие малого предпринимательства,

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕВЕРНЫХ И АРКТИЧЕСКИХ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

а также сопутствующей транспортной, энергетической и телекоммуникационной инфраструктуры. В планах социального развития — задачи оживления потребительского рынка, модернизации жилищного хозяйства, развития транспортной доступности территории, повышения уровня образования и культуры. Очевидным достоинством муниципальной стратегии является SWOT-анализ сильных и слабых сторон Приморского МО, который дает наглядную картину возможностей и рисков, а также служит основанием для разработки сценариев социально-

экономического развития. Наиболее вероятными считаются инерционный и умеренно-оптимистичный варианты развития при условии активной государственной поддержки экономического и социального роста.

Анализ цели и направлений социальной политики Приморского МО позволил перейти к рассмотрению практики ее реализации в сельских населенных пунктах МО «Островное», МО «Пертоминское» и МО «Талажское» (таблица).

Социальные показатели Приморского муниципального округа Архангельской области

Муниципальное образование	Количество населенных пунктов	Численность населения по состоянию на 01.01.2022 г., чел.	Естественный прирост населения, чел.	Коммунальная инфраструктура			Образовательные учреждения		Учреждения культуры		Количество фельдшерско-акушерских пунктов	Спортивные сооружения	Объекты продуктовой торговли	Связь	
				Количество негазифицированных населенных пунктов	Количество населенных пунктов, не имеющих водопроводов (отдельных водопроводных сетей)	Количество населенных пунктов, не имеющих канализаций (отдельных канализационных сетей)	Количество образовательных учреждений	Количество обучающихся	Количество организаций культурно-досугового типа, включая музеи	Количество библиотек				Количество населенных пунктов, обеспеченных почтовой связью	Количество населенных пунктов, обеспеченных телефонной связью
«Островное»	49	1739	-39	25	44	44	5	112	3	3	4	11	5	20	23
«Талажское»	26	3847	-15	26	25	25	3	209	1	1	4	14	3	26	23
«Пертоминское»	13	451	-7	13	13	13	2	62	4	3	5	6	11	9	11

Общая численность постоянного сельского населения обследованных муниципалитетов составляет 6037 человек. Согласно официальной статистике, для всех трех муниципальных образований характерен отрицательный прирост населения. Основными демографическими тенденциями являются снижение рождаемости и миграционный отток населения. В возрастной структуре сельского населения преобладают люди пенсионного возраста.

В советские годы основу местной экономики составляли лесное, сельское и промышленное хозяйство. В населенных пунктах была хорошо развита социальная инфраструктура: в каждой деревне имелись детские сады, школы, поликлиники, предприятия жилищно-коммунального хозяйства. С переходом к рыночной экономике произошел упадок сельского хозяйства, который привел к сокращению рабочих мест и оттоку квалифицированных кадров и сельской молодежи.

Сегодня основными работодателями для местного населения являются не агропредприятия, а учреждения образования, культуры, школы, почтовые отделения, фельдшерские пункты и административные учреждения, число которых в последние годы постоянно сокращается.

Анализ уровня развития коммунальной инфраструктуры показывает, что доля населенных пунктов, обеспеченных коммуникациями, составляет 17 %. Из-за отсутствия газоснабжения, центрального водоснабжения население использует газобаллонные установки и собственные скважины. Отопление жилых домов частного сектора в основном индивидуальное — печное на дровах. Снабжение электроэнергией большинства населенных пунктов Приморского МО осуществляется по каналам единой энергосистемы России. Исключение составляет МО «Пертоминское», где электроснабжение идет

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕВЕРНЫХ И АРКТИЧЕСКИХ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

от дизельных электростанций, топливо для которых завозится во время навигации водным транспортом.

В обследованных населенных пунктах имеется 10 учреждений дошкольного и школьного образования. Количество детей ежегодно сокращается, что обусловлено отрицательным приростом населения. Охват населенных пунктов учреждениями культуры выше по сравнению с охватом учреждениями образования. Фельдшерско-акушерские пункты есть только в крупных деревнях, поэтому жители малых населенных пунктов получают медицинские услуги либо в соседних деревнях, либо в районном и областном центрах.

Особенностью рассматриваемых населенных пунктов является их географическая удаленность от областного и районного центров и ограниченная транспортная доступность. Из-за отсутствия автомобильного и железнодорожного сообщения водные пути остаются основным способом организации транспортной подвижности жителей островных и прибрежных территорий. Во время навигации перевозки жителей осуществляются регулярным речным и морским транспортом, в зимний период для жителей МО «Островное» обустроиваются ледовые переправы, а для населения МО «Пертоминское» и МО «Талажское» — зимники. Из-за низкой численности постоянно проживающего населения речные и морские перевозки не рентабельны и сегодня поддерживаются исключительно за счет местного бюджета.

В советские годы продовольственную безопасность Крайнего Севера обеспечивало государство с помощью северного завоза. Сегодня эту функцию выполняют частные предприниматели и потребительские общества. В последние годы положительная динамика развития потребительского рынка наблюдается только в МО «Островное» и только в летний период в связи с увеличением количества дачников и туристов. На Беломорском побережье инфраструктура потребительского рынка развита слабо, отсутствуют условия для удовлетворения спроса населения на потребительские товары и услуги. Предприятия общественного питания в рассматриваемых деревнях отсутствуют.

Удаленность анализируемых территорий и их ограниченная транспортная доступность усугубляются отсутствием современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. Ввиду высокой стоимости оборудования, тарифов связи, спутниковые приемники распространены в основном в школах и местных администрациях. Сотовая связь есть не везде из-за неразвитости кабельной инфраструктуры провайдеров, поэтому для обеспечения мобильной связи и доступа в интернет на сельских территориях применяются 3G-модемы.

В стратегиях развития Приморского МО основной упор делается на развитии сельского хозяйства, которое является основным фактором для улучшения социальной жизни. Однако даже при наличии нормативно-правовой риторики социальной политики приходится констатировать отсутствие условий реализации заявленных стратегических планов по экономическому развитию деревень и сел. Так, например, для возрождения рыболовства как отрасли экономики, традиционной для прибрежных деревень, и создания новых рабочих мест требуется улучшить финансовую ситуацию оставшихся немногочисленных рыболовецких колхозов, обеспечить их флотом, создать сопутствующую прибрежную инфраструктуру, восстановить либо разработать новые логистические схемы перевозки рыбной продукции, наладить рынки сбыта и многое другое. То же самое относится к фермерскому хозяйству. На сегодняшний день в рассматриваемых муниципальных образованиях работают два фермера — в деревнях Андрианово и Ластола, которые развивают семейные хозяйства. В остальных деревнях фермерские хозяйства отсутствуют, что связано с высокой конкуренцией и отсутствием рынков сбыта сельхозпродукции, а также географической удаленностью территорий, которая усугубляется ограниченной транспортной доступностью деревень. Сегодня сельскохозяйственная отрасль представлена немногочисленными личными подсобными хозяйствами и садово-дачными некоммерческими товариществами.

В области социальной инфраструктуры муниципальные программы развития жилищно-коммунального хозяйства предполагают улучшение инфраструктуры жизнеобеспечения, обеспечение граждан жильем и создание комфортных условий для проживания населения. Однако именно по этим программам отмечается наименьшее достижение целевых показателей — не более 50 %. Уровень обеспеченности населенных пунктов инженерными коммуникациями крайне низок, а среднегодовые объемы нового жилищного строительства невысоки. Наблюдается рост количества аварийных ситуаций в связи с высоким износом коммунальной инфраструктуры.

Неразвитость объектов социальной инфраструктуры затрудняет получение жителями полноценных образовательных, медицинских и бытовых услуг. Сегодня наполняемость детских дошкольных и общеобразовательных учреждений составляет 40–45 %. В рассматриваемых муниципалитетах отсутствуют средние специальные, профессионально-технические учебные заведения. Из-за отрицательного демографического прироста строительство новых образовательных учреждений не предусмотрено. В фельдшерско-акушерских пунктах наблюдается низкий уровень материально-

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕВЕРНЫХ И АРКТИЧЕСКИХ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

технической базы, что затрудняет оказание качественной медицинской помощи. Кроме этого, в деревнях отсутствуют учреждения социального обслуживания населения. Ограниченное количество предприятий торговли, а также высокие цены на товары первой необходимости вынуждают сельских жителей вести дуальный образ жизни, совершая регулярные маятниковые поездки в областной и районный центры.

Результаты исследования показывают, что экономическая ситуация в рассматриваемых сельских поселениях продолжает ухудшаться. На этом фоне возникают проблемы реализации муниципальной социальной политики. Согласно программным документам, развитие сельского хозяйства, а также смежных отраслей — лесного хозяйства и рыболовства — является основным фактором улучшения социальной жизни населения Приморского МО. Обследованные сельские поселения располагают богатыми сельскохозяйственными угодьями и природными ресурсами. Несмотря на это, новые предприятия в этих отраслях не создаются, что негативно отражается на модернизации социальной сферы и достижении показателей социальной политики. В условиях кризиса аграрного сектора наиболее реальным и перспективным является развитие человеческого, социального и культурного потенциала сельских поселений и его перевод из экономики выживания в экономику развития.

Другая проблема, на наш взгляд, связана с тем, что декларируемая социальная политика Приморского округа задает общую парадигму социального развития района и не учитывает неравномерность демографического, экономического, социально-культурного развития сельских населенных пунктов. В результате возникает противоречие между теми задачами, которые ставятся в социальной политике муниципального округа, и теми процессами, которые наблюдаются в социальной жизни рассматриваемых сельских поселений. Для решения этого противоречия, на наш взгляд, необходим тщательный анализ информации о социально-экономической ситуации в сельских поселениях. Такая информация позволит достоверно оценивать социальные процессы, происходящие на селе, и включать в муниципальные программы мероприятия, направленные на оказание целенаправленной, адресной социальной поддержки местного населения.

Указанные проблемы заставляют задуматься о необходимости новых моделей социальной политики, в которых человек будет рассматриваться не как объект, а как равноправный актер — участник социальных преобразований. При таком подходе приоритетом должно стать развитие человека и его включение в социальную политику в качестве

партнера государства. Именно активное участие гражданского общества, например общественных объединений, с его механизмами самоорганизации и самоуправления должно стать критерием эффективности социальной политики.

Результаты нашего исследования показывают, что предпосылки для этого есть. С 2010 г. в рассматриваемых сельских поселениях стало активно развиваться местное самоуправление, которое осуществляется при участии местного населения и реализуется через ТОСы. Сегодня в Приморском МО зарегистрирован 71 орган ТОСа, а в рассматриваемых муниципальных образованиях — 18. ТОСы ведут активную проектную деятельность, получают гранты на развитие объектов культуры, восстановление мостовых переходов, обустройство детских площадок, строительство спортивных сооружений, решение текущих проблем деревень. Активными участниками преобразований в жизни сельских поселений являются социально ориентированные некоммерческие организации, которые развивают инициативы по поддержке ветеранов, молодежи, реализуют просветительские, культурные, спортивные мероприятия.

Муниципальные органы власти оказывают ТОСам и некоммерческим организациям безвозмездную имущественную и информационную поддержку, предоставляя для проведения мероприятий административные здания и размещая на официальном сайте муниципалитетов информацию об их деятельности. Благодаря административной поддержке местные жители развивают музейное дело, организуют выставки, посвященные истории и культуре Русского Севера, а также реализуют культурно-досуговую деятельность. Все это способствует развитию туризма, который рассматривается в качестве одного из приоритетных видов экономического развития территории. Важным направлением является диверсификация сельской экономики путем развития несельскохозяйственных видов деятельности, например туризма, при активном участии общественных организаций.

Одной из перспективных мер адресной социальной поддержки является заключение социального контракта между органами, уполномоченными на предоставление государственной социальной помощи, и сельским населением. Социальный контракт позволяет разработать программу по индивидуальной социальной адаптации населения путем активизации имущественного или трудового потенциала и последующего перехода на самообеспечение. Важная роль в реализации социальной поддержки населения за счет социального контракта принадлежит муниципальным органам власти, которые могут выявлять потенциальных участников такой

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕВЕРНЫХ И АРКТИЧЕСКИХ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

программы. В Приморском округе заключить социальный контракт на ведение личного подсобного хозяйства, а также открытие собственного дела в других сферах деятельности можно с 2021 г. Однако многие граждане даже не знают о таком виде социальной поддержки в силу своей неосведомленности. В связи с этим важным направлением муниципальной социальной политики должно стать повышение уровня информированности местного населения о различных мерах социальной поддержки.

Выводы

На примере Приморского округа Архангельской области показано, что социальная политика сельских муниципальных образований российской Арктики основана на национальных приоритетах государства по обеспечению высокого уровня и качества жизни местного и коренного населения. Основными инструментами муниципальной социальной политики являются стратегии и программы социально-экономического развития сельских поселений. Результаты социологического исследования выявили противоречия между декларируемыми целями муниципальной социальной политики и теми процессами, которые происходят в социальной сфере жизни сельского населения. К ним относятся отрицательный прирост населения, экономический кризис, неразвитость социальной инфраструктуры. Сделан вывод о том, что декларируемая социальная политика Приморского МО задает общую парадигму

социального развития района и не учитывает реальную ситуацию на местах. Основные проблемы, которые препятствуют реализации целей муниципальной социальной политики, связаны с приоритетом монопрофильного (аграрного) производства; неравномерностью демографического, социально-экономического и социально-культурного развития сельских населенных пунктов; отсутствием достоверной информации о масштабах социально-экономических проблем рассматриваемых сельских поселений. Для решения указанных проблем предлагается использовать новые подходы к разработке муниципальной социальной политики на основе тщательного (с использованием научных методов) анализа информации о социальных проблемах сельских жителей российской Арктики и включения мероприятий по адресной социальной поддержке населения. Важным направлением муниципальной социальной политики должна стать поддержка территориальных органов самоуправления и их инициатив в области культуры и туризма, которые будут способствовать развитию альтернативных сельскому хозяйству видов экономической деятельности. Результаты данного исследования могут стать основой для дальнейшего теоретического изучения муниципальной социальной политики, а также могут быть использованы для принятия управленческих решений в области социальной политики на уровне регионов и муниципалитетов российской Арктики.

Список источников

1. О стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 20 февр. 2013 № Пр-232. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Инвестиционный портал Арктической зоны России. URL: <https://arctic-russia.ru/about/> (дата обращения: 26.05.2024).
3. Данилова Е. В. Население Российской Арктики: численность, процессы, прогнозы // Инновации и инвестиции. 2020. № 12. С. 261–265.
4. Польшов М. Ф. Рыночные реформы в 1990-е годы и их последствия для промышленности России // Вестник Санкт-петербургского университета. 2005. № 2 (1). С. 78–90.
5. Мкртчян Н. В. Миграция в сельской местности России: территориальные различия // Население и экономика. 2019. № 1 (3). С. 39–51.
6. Григорьева И. А. Социальная политика: основные понятия // Журнал социальной политики. 2010. № 1. С. 29–44.
7. Рябова Л. А. Проблемы реализации муниципальной социальной политики на Российском Севере и в Арктике // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2012. № 3 (31). С. 124а–133.
8. Адамская Л. В. Региональные особенности развития социальной сферы: монография. М.: Прометей, 2021. 198 с.
9. Коданова С. И. Устойчивое развитие Российской Арктики: основные направления, проблемы и перспективы // Экономические и социальные проблемы России. 2022. № 2 (50). С. 80–100.
10. Снетков В. Н., Доровская Ю. В., Семенова К. А. Реализация социальной политики как условие развития человеческого капитала в Арктике // Евразийский юридический журнал. 2022. № 3 (166). С. 469–470.
11. Корчак Е. А. Государственная политика в сфере уровня жизни в регионах Севера и Арктики РФ // Эко. 2017. № 10 (520). С. 110–123.
12. Рябова Л. А. Социально устойчивое развитие и отражение его идей в концептуальных и институциональных основаниях государственной политики на Севере и в Арктике РФ // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2014. № 4 (41). С. 56–61.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕВЕРНЫХ И АРКТИЧЕСКИХ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

13. Об утверждении единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 15 апр. 2021 г. № 996-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Heininen L., Everett K., Padrtova B., Reissell A. (2020). Arctic policies and strategic analysis. Synthesis and trends. IIASA. Laxenburg, Austria. <https://doi.org/10.22022/AFI/11-2019.16175>.
15. Coates K. S., Holroyd C. (2020). Europe's North: The Arctic Policies of Sweden, Norway, and Finland. The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, Cham.
16. Larsen J. N., Petrov A. N. (2020). The Economy of the Arctic. In: Coates, K. S., Holroyd, C. (eds). The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_6.
17. Rozanova-Smith M. Stay or Leave? Arctic Youth Prospects and Sustainable Futures of the Russian Arctic Communities // Sustainability. 2021. No. 13: 12058. <https://doi.org/10.3390/su132112058>.
18. Auerswald D. (2022). All security is local: Arctic defense policies and domain awareness. Atlantic Council. URL: <http://www.jstor.org/stable/resrep40311>.
19. Yokogawa K. Russia lacks the financial resources to improve living standards in the Arctic: A case of the Sakha Republic // Polar Science. 2024. <https://doi.org/10.1016/j.polar.2024.101051>.
20. Petrov A. N. (2017). Human Capital and Sustainable Development in the Arctic: Towards Intellectual and Empirical Framing. In Northern Sustainabilities: Understanding and Addressing Change in the Circumpolar World; Springer International Publishing: Cham, Switzerland, pp. 203–220.
21. Kekkonen A., Shabaeva S., Gurtov V. (2017). Human Capital Development in the Russian Arctic. In: Latola K., Savela H. (eds) The Interconnected Arctic — UArctic Congress 2016. Springer Polar Sciences. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-57532-2_17.
22. Markin V. V., Silin A. N., Malinina K. O. Reproduction of human capital in the Arctic regions of Russia: socio-cultural context // Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast. 2021. Vol. 14. No. 5. Pp. 220–243. DOI: 10.15838/esc.2021.5.77.13.
23. Абалкин Л. И. Россия: Осмысление судьбы. М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2012. 864 с.
24. Ильин В. И. Русская деревня как пространство дуального образа жизни: между прошлым и будущим // Социальное время. 2019. № 2 (18). С. 104–113.
25. Покровский Н. Е., Нефедова Т. Г. Угорский проект — перспективы развития ближнего Севера // Мониторинг общественного мнения. 2012. № 5 (111). С. 185–196.
26. Нефедова Т. Г. Полимасштабный подход к исследованию сельской местности России // Географическое положение и территориальные структуры: памяти И. М. Маергойза. М.: Новый хронограф, 2012. 895 с.
27. Примышев И. Н. Показатели эффективности социально-экономической политики государства // Теоретическая экономика. 2021. № 7. С. 86–94.
28. Черемисина С. Г. Совершенствование инструментария оценки эффективности социально-экономической политики государства // Сервис в России и за рубежом. 2019. № 2 (84). С. 95–108.
29. Рябова Л. А. Концепция устойчивого развития и формирование социальной политики в местных сообществах Севера РФ // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2011. № 1 (27). С. 155–163.

References

1. О стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации: Указ Президента dated 20 Febr. 2013 no. Pr-232 [Strategy for the development of the Arctic zone of the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation dated No. Pr-232 February 20, 2013]. Retrieved from ConsultantPlus. (In Russ.).
2. Investment Portal of the Arctic Zone of the Russian Federation. Available at: <https://arctic-russia.ru/about/> (accessed 26.05.2024).
3. Danilova E. V. Naselenie Rossiiskoi Arktiki: chislennost', protsessy, prognozy [The population of the Russian Arctic: numbers, processes, forecasts]. *Innovatsii i investitsii* [Innovations and Investments], 2020, no. 12, pp. 261–265. (In Russ.).
4. Polynov M. F. Rynochnye reformy v 1990-e gody i ikh posledstviya dlya promyshlennosti Rossii [Market reforms in the 1990s and their consequences for Russian industry]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta* [Bulletin of St. Petersburg University], 2005, no. 2 (1), pp. 78–90. (In Russ.).
5. Mkrtychyan N. V. Migratsiya v sel'skoi mestnosti Rossii: territorial'nye razlichiya [Migration in rural areas of Russia: Territorial differences]. *Naselenie i ekonomika* [Population and Economy], 2019, no. 1 (3), pp. 39–51. (In Russ.).
6. Grigorieva I. A. Sotsial'naya politika: osnovnye ponyatiya [Social policy: The main concepts]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noi politiki* [The Journal of Social Policy Studies], 2010, no. 1 (1), pp. 29–44. (In Russ.).
7. Ryabova L. A. Problemy realizatsii munitsipal'noi sotsial'noi politiki na Rossiiskom Severe i v Arktike [Problems of the implementation of municipal social policy in the Russian North and Arctic]. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poriadka* [The North and the Market: Forming the Economic Order], 2012, no. 3 (31), pp. 124a–133. (In Russ.).

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕВЕРНЫХ И АРКТИЧЕСКИХ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

8. Adamskaya L. V. *Regional'nye osobennosti razvitiya sotsial'noi sfery: monografiya* [Regional features of the development of the social sphere: A monograph]. Moscow, Prometheus, 2021, 198 p. (In Russ.).
9. Kodanova S. I. Ustoichivoe razvitie Rossiiskoi Arktiki: osnovnye napravleniya, problemy i perspektivy [Sustainable development of the Russian Arctic: main directions, problems and prospects]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye problemy Rossii* [Economic and Social Problems of Russia], 2022, no. 2 (50), pp. 80–100. (In Russ.).
10. Snetkov V. N., Dorovskaya Yu. V., Semenova K. A. Realizatsiya sotsial'noi politiki kak uslovie razvitiya chelovecheskogo kapitala v Arktike [Social policy implementation as a condition for human capital development in the Arctic]. *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal* [Eurasian Law Journal], 2022, no. 3 (166), pp. 469–470. (In Russ.).
11. Korchak E. A. Gosudarstvennaya politika v sfere urovnya zhizni v regionakh Severa i Arktiki RF [The state policy in the field of living standard in the Russian North and the Arctic]. *Eko* [Eco], 2017, no. 10 (520), pp. 110–123. (In Russ.).
12. Ryabova L. A. Sotsial'no ustoichivoe razvitie i otrazhenie ego idei v kontseptual'nykh i institutsional'nykh osnovaniyakh gosudarstvennoi politiki na Severe i v Arktike RF [Socially sustainable development and reflection of its ideas in the conceptual and institutional foundations of state policy in the North and the Arctic of the Russian Federation]. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poriyadka* [The North and the Market: Forming the Economic Order], 2014, no. 4 (41), pp. 56–61. (In Russ.).
13. Ob utverzhdenii edinogo plana meropriyatii po realizatsii Osnov gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii v Arktike na period do 2035 goda i Strategii razvitiya Arkticheskoi zony Rossiiskoi Federatsii i obespecheniya natsional'noi bezopasnosti na period do 2035 goda: Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 15 apr. 2021 g. № 996-r [On Approval of the Unified Action Plan for the Implementation of the Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period up to 2035 and the Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and Ensuring National Security for the period up to 2035. Order of the Government of the Russian Federation No. 996-r dated April 15, 2021]: Rasporyazhenie Pravitel'stva RF dated 15.04.2021 no. 996-r. Retrieved from ConsultantPlus. (In Russ.).
14. Heininen L., Everett K., Padrtova B., Reissell A. Arctic policies and strategic analysis. Synthesis and trends. IIASA. Laxenburg, Austria, 2020. Available at: <https://doi.org/10.22022/AFI/11-2019.16175>.
15. Coates K. S., Holroyd C. (2020). Europe's North: The Arctic Policies of Sweden, Norway, and Finland. The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, Cham.
16. Larsen J. N., Petrov A. N. (2020). The Economy of the Arctic. In: Coates, K. S., Holroyd, C. (eds) The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_6.
17. Rozanova-Smith M. Stay or Leave? Arctic Youth Prospects and Sustainable Futures of the Russian Arctic Communities. *Sustainability*, 2020, no. 13, 12058. <https://doi.org/10.3390/su132112058>.
18. Auerswald D. (2022). All security is local: Arctic defense policies and domain awareness. Atlantic Council. Available at: <http://www.jstor.org/stable/resrep40311>.
19. Yokogawa K. Russia lacks the financial resources to improve living standards in the Arctic: A case of the Sakha Republic. *Polar Science*, 2024. <https://doi.org/10.1016/j.polar.2024.101051>.
20. Petrov A. N. (2017). Human Capital and Sustainable Development in the Arctic: Towards Intellectual and Empirical Framing. In *Northern Sustainabilities: Understanding and Addressing Change in the Circumpolar World*; Springer International Publishing: Cham, Switzerland, pp. 203–220.
21. Kekkonen A., Shabaeva S., Gurtov V. (2017). Human Capital Development in the Russian Arctic. In: Latola K., Savela H. (eds) *The Interconnected Arctic — UArctic Congress 2016*. Springer Polar Sciences. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-57532-2_17.
22. Markin V. V., Silin A. N., Malinina K. O. Reproduction of human capital in the Arctic regions of Russia: socio-cultural context. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2021, vol. 14, no. 5, pp. 220–243. DOI: 10.15838/esc.2021.5.77.13.
23. Abalkin L. I. *Rossiya: Osmyslenie sud'by* [Russia: Comprehension of Fate]. Moscow, Izdatel'skii dom "Ekonomicheskaya gazeta", 2012, 864 p. (In Russ.).
24. Ilyin V. I. Russkaya derevnya kak prostranstvo dual'nogo obraza zhizni: mezhdru proshlym i budushchim [Russian village as a space of the dual way of life: Between past and future]. *Sotsial'noe vremya* [SocioTime], 2019, no. 2 (18), pp. 104–113. (In Russ.).
25. Pokrovsky N. E., Nefedova T. G. Ugorskii proekt — perspektivy razvitiya blizhnego Severa [The Ugric project: Prospects for the development of the Near North]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya* [Public Opinion Monitoring], 2012, no. 5 (111), pp. 185–196. (In Russ.).
26. Nefedova T. G. Polimasshtabnyi podkhod k issledovaniyu sel'skoi mestnosti Rossii [A multi-scale approach to the study of rural areas in Russia]. *Geograficheskoe polozhenie i territorial'nye struktury: pamyati I. M. Maergoiza* [Geographical location and territorial structures: In memory of I. M. Maergoiz]. Moscow, Novyj hronograf, 2012. 895 p. (In Russ.).

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕВЕРНЫХ И АРКТИЧЕСКИХ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

27. Primyshev I. N. Pokazateli effektivnosti sotsial'no-ekonomicheskoi politiki gosudarstva [Performance indicators of socio-economic policy of the state]. *Teoreticheskaya ekonomika* [Theoretical Economy], 2021, no. 7, pp. 86–94. (In Russ.).
28. Cheremisina S. G. Sovershenstvovanie instrumentariya otsenki effektivnosti sotsial'no-ekonomicheskoi politiki gosudarstva [Improving the assessment tools for the effectiveness of state social and economic policy]. *Servis v Rossii i za rubezhom* [Service in Russia and Abroad], 2019, no. 2 (84), pp. 95–108. (In Russ.).
29. Ryabova L. A. Kontsepsiya ustoichivogo razvitiya i formirovanie sotsial'noi politiki v mestnykh soobshchestvakh Severa RF [The concept of sustainable development and the formation of social policy in local communities of the North of the Russian Federation]. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka* [The North and the Market: Forming the Economic Order], 2011, no. 1 (27), pp. 155–163. (In Russ.).

Об авторе:

М. В. Ненашева — канд. философ. наук, доц.

About the author:

M. V. Nenasheva — PhD (Philosophy), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 15 февраля 2024 года.

Статья принята к публикации 5 июня 2024 года.

The article was submitted on February 15, 2024.

Accepted for publication on June 5, 2024.