

УДК 316.334

ББК 60.5 (211)

© Каторин И.В.

ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИИ



КАТОРИН ИГОРЬ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ

ведущий эксперт Арктического центра стратегических исследований
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Северный (Арктический) федеральный университет
имени М. В. Ломоносова»
E-mail: mediana.29@mail.ru

В статье представлен анализ процесса формирования Арктической зоны России с точки зрения институционального подхода. Большинство исследований, посвященных структуризации пространства Российской Арктики, анализируют отдельные аспекты управления или описывают процесс формирования нормативно-правовой базы макрорегиона. При этом объектом исследования чаще всего является государственная политика, национальная безопасность или освоение природных ресурсов региона, а предметом – юридические или административные основы, механизмы управления. Автор выделяет общие характеристики институционализации и дает подробное описание состояния нормативного поля. Арктическая зона России формируется в рамках сложившегося национального институционального пространства, но при этом испытывает серьезное влияние формирующейся международной арктической среды. Ключевым аспектом процесса является формирование новых и модернизация существующих институциональных форм (то есть разновидностей функционирующих в национальной или международной среде институтов), которое происходит в нормативном и ценностно-диспозиционном поле и сопровождается образованием организационно-структурного каркаса. Институционализация Арктической зоны России носит ярко выраженный нисходящий характер, то есть главным актором данного процесса является государство, которое инициирует формирование новых отношений и социальных практик в макрорегионе. Становление различных составляющих институциональной среды Арктической зоны происходит неравномерно. Динамично развивается организационно-структурный каркас, ценностно-диспозиционное поле неустойчиво и противоречиво, а в нормативном поле идет формирование базового контура. Ключевым документом базового контура должен стать федеральный закон об Арктической зоне России. Попытки принять соответствующий документ предпринимались в России неоднократно: в конце 90-х годов, в 2013 году. В настоящее время идет работа над законопроектом, который в сентябре 2016 года дол-

жен быть внесен в Правительство Российской Федерации. В статье сформулированы наиболее важные и дискуссионные вопросы, касающиеся структуры и содержания законопроекта. Автор считает, что для завершения формирования основного комплекса нормативного поля макрорегиона потребуются кропотливая работа по конкретизации и детализации норм закона на государственном (федеральном и региональном), муниципальном и корпоративном уровнях.

Арктическая зона России, институционализация, институциональная среда, нормативно-правовое поле, организационно-структурный каркас.

В последние годы в нашей стране наблюдается повышенное внимание к Арктическим территориям. На федеральном и региональном уровнях произошло множество событий в законодательной, административной, научной, экономической сферах, связанных с Арктикой. В активный нормативный оборот введено понятие Арктическая зона России. Определены границы, прорабатываются подходы и планы по развитию данного территориального образования. С точки зрения социальных наук начался процесс институционализации пространства Арктического макрорегиона.

В связи с этим представляется важным понять характер институциональных процессов в АЗРФ, определить состояние и перспективы развития наиболее важных компонентов институциональной среды, в первую очередь нормативного поля. Структуризация пространства Арктической зоны России стала предметом научной дискуссии относительно недавно, в середине 2000-х годов. Именно в этот период в активный научный оборот вводится термин «Арктическая зона России» и начинается обсуждение вопросов управления и развития этой территории. Многие исследования по данной тематике анализируют отдельные аспекты управления АЗРФ или описывают процесс формирования нормативно-правовой базы макрорегиона [2; 8]. При этом объектом исследования чаще всего является государственная политика, национальная безопасность или освоение природных ресурсов региона, а

предметом – юридические или административные основы и механизмы управления [3; 9]. Исключение составляют работы, посвященные пространственному, комплексному развитию северных территорий [6; 11].

Институционализация АЗРФ на данный момент характеризуется следующими чертами. Во-первых, объект процесса – макрорегион, то есть образование, объединяющее территории, имеющие схожие природно-климатические и территориально-географические особенности, которое, с одной стороны, является частью национально-государственного образования, а с другой – включено в глобальное арктическое пространство [13]. Следовательно, АЗРФ формируется в рамках сложившегося национального институционального пространства, но при этом испытывает серьезное влияние формирующейся международной арктической среды. При этом данное образование с точки зрения социально-экономических и социокультурных особенностей весьма не однородно.

Во-вторых, суть исследуемого процесса в формировании институциональной среды, оптимальной для выполнения ключевых функционально-целевых ориентаций территориальной системы. А поскольку функционально-целевые ориентации макрорегиона до конца не определены, то и характеристики формируемой оптимальной среды пока очень приблизительны и могут измениться в силу внешних и внутренних факторов.

Следует признать, что ключевым аспектом изучаемого процесса является формирование новых и модернизация существующих институциональных форм (то есть разновидностей функционирующих в национальной или международной среде институтов), которые происходят в нормативном и ценностно-диспозиционном поле и сопровождаются образованием организационно-структурного каркаса.

В-третьих, старт современного этапа институционализации Арктического макрорегиона обусловлен, прежде всего, внешними факторами, связанными с необходимостью защиты национальных интересов в высоких широтах. С начала 2000-х наблюдается глобальное повышение интереса к Арктике. Рост цен на энергоресурсы привлек внимание различных стран к арктическим нефтегазовым месторождениям, в том числе шельфовым, а потепление климата, таяние льдов в бассейне Северного ледовитого океана стимулировало интерес к Северному морскому пути как альтернативе традиционных маршрутов между Азией и Европой. Резко возросла национальная и международная активность приарктических стран. Так, за период с 2006 по 2013 год все полярные страны приняли стратегические документы по развитию своей зоны Арктики и международному сотрудничеству в высоких широтах. Эти факторы, по нашему мнению, стали ключевой предпосылкой для формирования современной государственной политики РФ в Арктике и выделения АЗРФ в качестве объекта государственного регулирования.

В-четвертых, институционализация Арктической зоны РФ носит ярко выраженный нисходящий характер. То есть главным актором данного процесса является государство – в лице федеральных и региональных органов власти, государственных корпораций – которое иници-

ирует формирование комплекса новых отношений и социальных практик в макрорегионе.

В-пятых, формирование различных составляющих институциональной среды АЗРФ происходит неравномерно. Это связано как с уровнем их развития в доинституциональный период (то есть до момента оформления АЗРФ), так и со спецификой функционирования данного элемента. Наиболее динамично развивается организационно-структурный каркас макрорегиона за счет появления новых и активизации существующих государственных (федеральных и региональных) и негосударственных структур, выполняющих политические, социокультурные, экономические функции. Ценностно-диспозиционное поле как самая инертная часть институциональной среды находится в «полусонном» состоянии. Интересы многих социальных акторов АЗРФ утилитарны, ожидания завышены и расплывчаты, а ценности и установки социальных групп противоречивы.

Так, проведенное в трех регионах АЗРФ исследование показало, что и рядовые жители, и руководители считают самым ценным в Арктике нефть, газ, твердые полезные ископаемые. Величественная и ранимая природная среда Арктики, ее культурное наследие представляются жителям этих областей гораздо менее важными, чем экономически привлекательные ресурсы этой территории [1].

Нормативное поле Арктической зоны России находится в сложном состоянии. Его можно представить в виде поистрепанного лоскутного одеяла, имеющего немало дыр и непропорциональные размеры. Существующая нормативная база, регулирующая процессы в Российской Арктике, фрагментарна, разрозненна, во многом устарела. В этом поле сейчас действует более 500 нормативных документов конституционного, административ-

ного, гражданского, земельного и других отраслей законодательства, которые зачастую противоречат или не согласуются друг с другом. Некоторые из них приняты еще в советское время. Поэтому унификация нормативной базы Арктической зоны РФ, с одной стороны, крайне необходима, а с другой – крайне не проста, поскольку неизбежно затронет правовую систему России, интересы других регионов страны.

По нашему мнению, в настоящее время происходит формирование базового контура нормативного поля Арктической зоны России на федеральном уровне, который должен закрепить границы макрорегиона, его статус, принципы и направления развития. К наиболее важным федеральным нормативным актам, регулирующим развитие АЗРФ, относятся:

– «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г.»;

– «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»;

– Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны России на период до 2020 года»;

– Указ Президента РФ «О составе сухопутных территорий Арктической зоны РФ».

«Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» (далее – Основы), утвержденные Президентом РФ в 2008 году, стали первым нормативным документом Арктической зоны РФ. В нем были перечислены территории, входящие в состав Арктической зоны России, определены национальные интересы страны и основные задачи государственной политики в Арктике, обозначены главные цели, стратегические приоритеты, основные механизмы и этапы реализации государственной по-

литики в Арктике. Территориальный состав Арктической зоны в документе был определен в соответствии с Решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года и постановлением Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 года. В формулировках национальных интересов России в Арктике акцент был сделан на освоении, использовании природных ресурсов региона и укреплении международных позиций страны.

Утвержденная в 2013 году «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (Стратегия) определила основные направления, механизмы и средства достижения целей развития Арктической зоны России, обеспечения национальной безопасности.

В целом Стратегия сохранила преемственность с положениями Основ государственной политики в Арктической зоне. Однако по сравнению с Основами в Стратегии в числе приоритетов арктической политики появились цели, связанные с развитием арктических регионов и человеческого капитала данной территории. В частности, в документе говорится о необходимости улучшения качества жизни населения, проживающего и работающего в Арктической зоне Российской Федерации, повышении уровня их социального и культурного обслуживания.

Основным механизмом реализации государственной политики обозначена государственная программа социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года. В числе дополнительных механизмов названы иные государственные, федеральные и ведомственные целевые программы, а также отраслевые стратегии, региональные и муниципальные программы, программы крупных компаний.

Указ Президента РФ «О составе сухопутных территорий Арктической зоны РФ» от 4 мая 2014 года закрепил новые южные границы АЗРФ. Они несколько отличаются от границ, указанных в предыдущих правовых документах, касающихся состава АЗРФ (табл.).

Анализ содержания Указа позволяет сделать вывод, что разработчики документа для отнесения территорий к Арктической зоне РФ использовали следующий комплекс критериев: положение севернее Полярного круга, выход к акватории Северного Ледовитого океана, связь с акваторией Северного морского пути, целостность административно-территориальных образований.

Стоит отметить, что к содержанию документа сразу же возникли замечания. Острые и обоснованные претензии по поводу не включения в состав Арктической зоны РФ семи северных улусов были заявлены представителями органов власти республики Саха (Якутия), в публичном поле было высказано недоумение из-за отсутствия в АЗРФ муниципальных образований Республики Карелия, ряда муниципальных образований Архангельской области и республики Коми.

Большое значение для нормативного поля АЗРФ имеет государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны России на период до 2020 года», принятая в 2014 году

(госпрограмма). Дело в том, что в соответствии с предыдущими документами она обозначалась основным механизмом реализации государственной политики в Арктике. Вместе с тем ее содержание не отвечало данному статусу. Так, исследование «Арктика для людей» показало, что экспертное сообщество оценило госпрограмму как демонстративный и эклектичный документ, который составлен в основном путем механического объединения частей из других государственных и федеральных целевых программ [1, с. 25-29]. Были высказаны претензии относительно чрезмерного крена госпрограммы в экономическую сферу в ущерб социальной. Большинство экспертов подчеркнули, что данный документ декларативен, в нем слабо прописаны механизмы управления, отсутствуют финансовые источники для реализации программы.

В подтверждение указанных выводов следует подчеркнуть, что в перечне основных мероприятий госпрограммы указано всего 2 пункта:

- создание межведомственной комиссии по реализации государственной политики в Арктической зоне РФ;
- выделение Арктической зоны РФ в отдельный объект статистического наблюдения.

Стоит отметить, что в нормативном поле АЗРФ по-прежнему множество пробелов. Нет ответов на ключевые вопро-

Таблица. Состав Арктической зоны России в правовых документах

Решение Госкомиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года	Указ Президента РФ от 2 мая 2014 года
–	Архангельская область (3 города, 3 района, Новая Земля)
Красноярский край (Долгано-Ненецкий автономный округ)	Красноярский край (г. Норильск, 2 района)
Мурманская область (3 района)	Мурманская область (целиком)
Ненецкий автономный округ (целиком)	Ненецкий автономный округ (целиком)
–	Республика Коми (г. Воркута).
Республика Саха (Якутия) (5 районов)	Республика Саха (Якутия) (5 районов / улусов)
Чукотский автономный округ (целиком)	Чукотский автономный округ (целиком)
Ямало-Ненецкий автономный округ (целиком)	Ямало-Ненецкий автономный округ (целиком)

Источник: Новый Дальний Восток. Приложение к электронному журналу «Вестник ДФО» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ilovekamchatka.ru/ndv/arcctic_dfo.pdf

сы развития этой территории. Многие эксперты считают, что этот нормативно-правовой вакуум может быть заполнен с помощью базового федерального закона об Арктической зоне России. Попытки принять соответствующий документ предпринимались в РФ неоднократно. В 1998 году два варианта проекта ФЗ «Об АЗРФ» были подготовлены Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов. В 1999 году группа депутатов Госдумы РФ направила в высший законодательный орган страны проект закона об АЗРФ. В январе 2013 года на сайте Минрегионразвития России был опубликован проект федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». Но все эти инициативы закончились неудачей.

В прошлом году политическим руководством страны было заявлено о необходимости принятия федерального закона «О развитии арктической зоны РФ» [7]. В феврале 2016 года разработка проекта нового закона о развитии АЗРФ была включена в план работы Правительства Российской Федерации.

Стоит отметить, что будущий Закон об АЗРФ может иметь разную конфигурацию и разный характер. В научной среде высказываются подчас противоположные точки зрения по поводу содержания данного законодательного акта. Крайне интересная дискуссия по этой теме развернулась на площадке электронного журнала «Арктика и Север». Сформулируем наиболее важные и дискуссионные вопросы, касающиеся структуры и содержания закона:

а) Может ли закон иметь сугубо рамочный характер? Как может быть обеспечена директивность его норм?

б) Закон должен распространяться только на сухопутную территорию АЗРФ или акваторию тоже?

в) Какой должен быть национальный статус Арктической зоны: территория

стратегических интересов, опережающего развития, особая экономическая зона? Что более важно для развития АЗРФ – обеспечение национальной безопасности или социально-экономическое развитие? Что является приоритетом социально-экономического развития макрорегиона – освоение ресурсной базы АЗРФ или устойчивое развитие арктических регионов и муниципалитетов? Как соотносится АЗРФ с административно-территориальной системой страны, системой районирования территорий Крайнего Севера и Севера? Следует ли выделить внутри АЗРФ части, районы избирательного применения закона?

г) Международный статус и внешние целевые ориентации Арктической зоны России? АЗРФ – это скорее закрытая или открытая для внешней среды страны территория? Будет ли особый режим международного сотрудничества в АЗРФ? Он будет распространяться на всю территорию или отдельные части?

д) Какова роль государства и местного самоуправления в Арктической зоне? Следует ли прописать особые полномочия данных институтов власти в АЗРФ, в том числе специализированных? Какими должны быть принципы и формы межрегионального и межмуниципального взаимодействия, согласования интересов федерации и регионов?

ж) Следует ли прописать принципы и критерии отнесения сухопутных территорий к АЗРФ, механизмы расширения или сужения границ зоны?

з) Какие механизмы финансирования развития АЗРФ будут прописаны в законе? Следует ли прописать хотя бы обязательные для применения виды механизмов стимулирования (налоговые, трансфертные, кредитные, пенсионные, страховые и т. п.)?

и) Должна ли быть прописана и насколько подробно система стимулирования и поддержки жителей, отдельных социальных групп, находящихся на тер-

ритории АЗРФ? Следует ли прописать дополнительные критерии предоставления льгот и гарантий?

к) Каковы принципы взаимодействия власти и бизнеса, бизнеса и общества в АЗРФ? Какие основания инвестиционной активности и социальной ответственности на этой территории? Насколько подробно должна быть прописана система стимулирования предприятий и предпринимателей, работающих на территории АЗРФ? Следует ввести типологию или критерии выделения экономических субъектов в зависимости от уровня и форм преференций?

л) Насколько детально должны быть прописаны режимы хозяйствования и природопользования в АЗРФ? К каким агентам они должны применяться? Должны ли эти нормы полностью или частично касаться регулирования деятельности населения (физических лиц)?

На данный момент согласованного мнения по многим из этих вопросов нет, особенно это касается норм и механизмов прямого действия. Так, по мнению ряда авторитетных экспертов, в АЗРФ необходима новая система северного природопользования, трансформирующая отношения социальных субъектов по поводу природных активов [10, с. 45-48]. Она должна включать целый комплекс организационных и нормативно-правовых институтов, который бы обеспечивал согласование интересов федерации, ее регионов, корпоративных структур, местных сообществ. Стоит согласиться с мнением, что без преодоления отчуждения природных ресурсов от людей, без участия местного сообщества в трансформациях разных стадий ресурсной цепочки (от добычи до распределения природной ренты) повышение эффективности природопользования невозможно.

Явные изменения необходимы в системе стимулирования и поддержки населения макрорегиона. Действующая модель

гарантий и льгот для населения районов Крайнего Севера малоэффективна. Для нее характерны следующие недостатки:

– заработная плата во многих отраслях экономики Севера ниже, чем в более благоприятных для проживания регионах. Она уже не является эффективным стимулом для привлечения на Север трудовых ресурсов;

– в негосударственных организациях, в малом и среднем бизнесе «северные» фактически не работают, поэтому работники государственного и негосударственного сектора, крупного и малого бизнеса находятся в неравном положении;

– действующая система льгот и гарантий привлекательна для людей зрелого трудоспособного возраста и не очень интересна для молодежи, так как ключевые элементы системы – это досрочная и повышенная пенсия, районный коэффициент к окладу;

– повышенные социальные обязательства, которые несет бизнес-сектор в арктических регионах, увеличивают его затраты и тем самым снижают конкурентоспособность;

– система «северных льгот» нарушает принцип социальной справедливости и опережающего стимулирования. Ведь высокооплачиваемые работники (а в государственном секторе это более статусные и возрастные сотрудники) получают за счет применения районных коэффициентов большую надбавку к зарплате, чем более молодые и менее опытные работники [5, с. 76-77].

Все сильнее звучат голоса ученых, которые настаивают на приоритете парадигмы «оживления» арктических территорий. Она предполагает акцент не столько на использовании человеческих и природных ресурсов Арктической зоны, сколько на их системном воспроизводстве, развитии человеческого потенциала [4]. Необходимы новые подходы и механизмы оценки и обеспечения прожиточного минимума, пенсионного обеспечения,

гарантий переселения, государственной поддержки семьи и детства, жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, справедливого распределения природно-ресурсной ренты [12].

Многие эксперты утверждают, что с принятием базового закона будет создан весь основной комплекс нормативно-правовой базы для особого правового регулирования социально-экономического развития Арктической зоны России как самостоятельного объекта государственной политики. Позволим себе не согласиться с этой точкой зрения.

По нашему мнению, принятие закона будет означать лишь оформление базового контура нормативного поля Арктической зоны России. Для завершения формирования основного комплекса нормативного поля АЗРФ необходима конкретизация и детализация базовых норм в отраслевом законодательстве, подзаконных нормативных актах, инструкциях и правилах. И это необходимо будет сделать не только на государственном уровне (федеральном и региональном), но и на муниципальном и корпоративном уровнях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арктика для людей. Итоги социологического проекта по теме «Состояние и перспективы социально-экономического развития арктических регионов России в представлениях жителей Европейского Севера» [Текст] / под ред. И. В. Каторина. – Архангельск, 2015. – 68 с.
2. Арктика на пороге третьего тысячелетия (ресурсный потенциал и проблемы экологии) [Текст] / под ред. И. С. Гранберга, Н. П. Лаверова. – СПб. : Наука, 2000. – 247 с.
3. Гумарова, И. С. Освоение арктического шельфа: Россия и Норвегия – естественные партнеры [Текст] / И. С. Гумарова // Россия и современный мир. – 2008. – № 2 (59). – С. 85–96;
4. Дрегалю, А. А. Образ Севера: продуктивность визуальных моделей и реальность [Текст] / А. А. Дрегалю, В. И. Ульяновский // Вестник САФУ. Серия «Гуманитарные и социальные науки». – 2013. – № 5. – С. 44–50.
5. Каторин, И. В. Проблемы и перспективы развития арктических регионов (по материалам экспертного опроса) [Текст] / И. В. Каторин // Арктика и Север. – Архангельск : САФУ, 2015. – № 19. – С. 71–80.
6. Лукин, Ю. Ф. Российская Арктика в изменяющемся мире [Текст] : монография / Ю. Ф. Лукин. – Архангельск : САФУ, 2013. – 281 с.
7. Матвиенко: Необходим специальный комплексный федеральный закон о развитии арктической зоны РФ [Электронный ресурс] // The Arctic. – 2015. – 20 ноября. – Режим доступа : <http://ru.arctic.ru/economics/20151120/229660.html>
8. Николаев, М. Е. Арктика. XXI век [Текст] / М. Е. Николаев. – М. : Арина, 1999. – 149 с.
9. Пилясов, А. Н. И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знания [Текст] / А. Н. Пилясов. – М. : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 544 с.
10. Пилясов, А. Н. Потенциал российской Арктики для международного сотрудничества [Текст] : доклад № 17/2015 / А. Н. Пилясов ; под ред. И. С. Иванова ; РСМД. – М. : Спецкнига, 2015. – 120 с.
11. Север и Арктика в пространственном развитии России [Текст] : научно-аналитический доклад / Научный совет РАН по вопросам регионального развития. – Москва-Апатиты-Сыктывкар : Изд-во КНЦ РАН, 2010. – 213 с.
12. Селин, В. С. Приоритеты современных государственных стратегий развития арктических районов [Текст] / В. С. Селин // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 1. – С. 3–22.
13. Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages / edit. J. Larsen, G. Fondahl. – Copenhagen : Nordisk, 2015. – 500 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Каторин Игорь Вячеславович – ведущий эксперт Арктического центра стратегических исследований. Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова». Россия, 163002, г. Архангельск, набережная Северной Двины, д. 17. E-mail: mediana.29@mail.ru. Тел.: (8182) 21-61-00.

Katorin I.V.

FEATURES OF INSTITUTIONALIZATION OF RUSSIA'S ARCTIC ZONE

The article presents an analysis of the formation of the Russian Arctic zone in terms of the institutional approach. Most studies on the structuring of the space of the Russian Arctic analyze the individual aspects of management or describe the process of forming the legal framework of the macro-region. At the same time the object of research, most of all, is a public policy, security or development of natural resources in the region, and the subject is the legal or administrative framework, and control mechanisms. The author emphasizes the common characteristics of the process and gives a detailed description of the regulatory framework. Russian Arctic zone is being created in the framework of the existing national institutional context, but at the same time it is seriously influenced by the international Arctic environment that is being formed. A key aspect of the process is the formation of new and modernization of existing institutional forms (i.e. varieties institutions operating in a national or international environment), which occur in the normative and value-dispositional field and are followed by the formation of organizational and structural framework. The institutionalization of the Russian Arctic has a pronounced descending nature, that is, the mover of this process is the state which initiates the formation of new relationships and social practices in the macro-region. Formation of the different components of the institutional environment of the Arctic zone is uneven. The organizational and structural framework is dynamically developing while the value-dispositional field is unstable and contradictory. On the other hand, the base of the legal outline in the regulatory field is gradually forming. The federal law on the Russian Arctic zone is to become the key document of the base outline. Attempts were made to take the appropriate document in Russia many times: at the end of the 1990s and in 2013. At the moment, a bill is being elaborated, which in September 2016 should be submitted to the Government. The article presents the most important and controversial issues concerning the structure and content of this bill. The author believes that in order to complete the formation of a core set of macro-regulatory field it is necessary to carry out painstaking work to specify and detail the law at the state (federal and regional), municipal and corporate levels.

Russia's Arctic zone, institutionalization, institutional environment, regulatory and legal environment, organizational and structural framework

REFERENCES

1. *Arktika dlya lyudei. Itogi sotsiologicheskogo proekta po teme "Sostoyanie i perspektivy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya arkticheskikh regionov Rossii v predstavleniyakh zhitelei Evropeiiskogo Severa"* [Arctic for people. The results of a sociological project on the topic "The status and prospects of socio-economic development of the Arctic regions of Russia as viewed by residents of the European North]. Ed. by I. V. Katorin. Arkhangelsk, 2015. 68 p.
2. Granberg I. S., Laverov N. P. *Arktika na poroge tret'ego tysyacheletiya (resursnyi potentsial i problemy ekologii)* [Arctic on the threshold of the third millennium (resource potential and environmental issues)]. Saint Petersburg: Nauka, 2000. 247 p.

3. Gumarova I. S. Osvoenie arkticheskogo shel'fa: Rossiya i Norvegiya – estestvennye partnery [Development of the Arctic shelf: Norway and Russia are natural partners]. *Rossiya i sovremenniy mir* [Russian and modern world], 2008, no. 2 (59), pp. 85–96.
4. Dregalo A. A., Ul'yanovskii V. I. Obraz Severa: produktivnost' vizual'nykh modelei i real'nost' [The image of the North: the productivity of visual models and reality]. *Vestnik SAFU. Seriya "Gumanitarnye i sotsial'nye nauki"* [Bulletin of NARFU. Series "Humanitarian and social sciences"], 2013, no. 5, pp. 44–50.
5. Katorin I. V. Problemy i perspektivy razvitiya arkticheskikh regionov (po materialam ekspertnogo oprosa) [Problems and prospects of development of Arctic regions (on the materials of an expert survey)]. *Arktika i Sever* [The Arctic and the North], 2015, no. 19, pp. 71–80.
6. Lukin Yu. F. *Rossiiskaya Arktika v izmenyayushchemsya mire: monografiya* [Russian Arctic in a changing world: monograph]. Arkhangelsk: SAFU, 2013. 281 p.
7. Matvienko: Neobkhodim spetsial'nyi kompleksnyi federal'nyi zakon o razviti arkticheskoi zony RF [It is necessary to work out a special comprehensive federal law on the development of the Arctic zone of the Russian Federation]. *The Arctic*, 2015, November 20. Available at: <http://ru.arctic.ru/economics/20151120/229660.html>
8. Nikolaev M. E. *Arktika. XXI vek* [The Arctic. 21st century]. Moscow: Arina, 1999. 149 p.
9. Pilyasov A. N. *I poslednie stanut pervymi: Severnaya periferiya na puti k ekonomike znaniya* [So the last shall be first: Northern periphery on the way to knowledge economy]. Moscow: Knizhnyi dom "LIBROKOM", 2009. 544 p.
10. Pilyasov A. N. *Potentsial rossiiskoi Arktiki dlya mezhdunarodnogo sotrudnichestva: doklad No. 17/2015* [The potential of the Russian Arctic for international cooperation: report No. 17/2015]. Ed. by I. S. Ivanov. Moscow: Spetskniga, 2015. 120 p.
11. *Sever i Arktika v prostranstvennom razviti Rossii: nauchno-analiticheskii doklad* [The North and the Arctic in the spatial development of Russia: scientific and analytical report]. Moscow-Apatity-Sykt'yvkar: Izd-vo KNTs RAN, 2010. 213 p.
12. Selin V. S. Prioritety sovremennykh gosudarstvennykh strategii razvitiya arkticheskikh raionov [Priorities of the current state strategies for development of Arctic regions]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: economy and sociology], 2013, no. 1, pp. 3–22.
13. Larsen J., Fondahl G. (Eds.). *Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages*. Copenhagen: Nordisk, 2015. 500 p.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Katorin Igor' Vyacheslavovich – Leading Expert at the Arctic Center for Strategic Research. Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov". 17, Severnaya Dvina Embankment, Arkhangelsk, 163002, Russian Federation. E-mail: mediana.29@mail.ru. Phone: +7(8182) 21-61-00.