

УДК 323/324, 342.1, 342.5.

Региональные аспекты развития Российской Арктики на примере Республики Саха (Якутия)



© **Слепцов** Анатолий Николаевич, заведующий кафедрой ЮНЕСКО Северо-Восточного федерального университета имени М.К. Аммосова, кандидат юридических наук. E-mail: Uyandi@mail.ru

Аннотация: В статье рассматриваются региональные аспекты развития Российской Арктики на примере Республики Саха (Якутия). Дано обоснование включения в состав Арктической зоны Российской Федерации 13 арктических и северных районов Якутии. В Республике Саха (Якутия) накоплен многолетний позитивный опыт правового

регулирования развития арктических и северных улусов (районов) Якутии, который представляет интерес для правоприменительной практики в других субъектах АЗРФ. Анализируются вопросы социально-экономического развития Якутской Арктики, итоги проведенного в 2014 году Года Арктики. В заключении сформулированы конкретные рекомендации.

Ключевые слова: *Арктическая зона Российской Федерации, Республика Саха (Якутия), социально-экономическое развитие, Якутская Арктика, республиканское законодательство, Год Арктики*

Russian Arctic regional development aspects by the Example of the Republic of Sakha (Yakutia)

© **Sleptsov, Anatoly N.** The head of UNESCO chair of North-Eastern Federal University named after M.K. Ammosov, Candidate of Law. E-mail: Uyandi@mail.ru

Abstract: The article focuses on the regional development aspects of the Russian Arctic in case of the Republic of Sakha (Yakutia). The author explains the reason for the 13 Arctic and Northern territories of Yakutia to be legally considered as a part of the Russian Arctic. The Republic of Sakha (Yakutia) has accumulated a long term positive legal experience in regulating the development of the Arctic and Northern ulus (districts) of Yakutia, which is of interest for the law community in other territories of the Russian Arctic. The author analyzes the issues of socio-economic development of the Yakut part of the Arctic and the results of the Year of the Arctic 2014. In conclusion some specific recommendations on development of the Arctic territories are to be found.

Keywords: *Arctic zone of the Russian Federation, the Republic of Sakha (Yakutia), the socio-economic development, Yakut Arctic Republican legislation, Year of the Arctic*

Введение

Арктическую политику России определяют «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»¹ и «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»² (далее — АЗРФ). В стратегии сформулированы приоритетные направления развития АЗРФ. Это комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны России, развитие науки и технологий, создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечение экологической безопасности в Российской Арктике.

Для обеспечения эффективной реализации государственной политики в Арктике, необходимо совершенствовать систему государственного управления социально-экономическим развитием АЗРФ. Для этого необходимо решить вопросы законодательного закрепления состава и статуса арктической территории, основ, механизмов и инструментов государственного регулирования и устойчивого развития, в том числе с учетом зарубежного опыта арктических стран. На протяжении многих лет органы государственной власти арктических регионов неоднократно поднимают вопрос о необходимости усиления роли государства в правовом регулировании экономики арктических территорий³, принятия комплекса мер в бюджетно-налоговых отношениях, промышленной и инновационной политике, в природопользовании, социальной политике, системе государственной поддержки районов Крайнего Севера с учётом экстремальных природно-климатических условий Арктики и обеспечения качества жизни населения⁴.

В действующих правовых актах недостаточно полно учитываются экстремальные природно-климатические условия, труднодоступность территорий, состояние экономики и социальной сферы. Нормативно-правовая база государственной поддержки социально-экономического развития Арктики требует кардинального преобразования, направленного на создание условий по обеспечению качества жизни северян. До настоящего времени в действующем законодательстве отсутствует федеральный закон «Об Арктической зоне Россий-

¹ «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.07.14).

² Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 25.07.14).

³ Проблемы Севера и Арктики РФ. Выпуск 7. октябрь 2007. URL: www.council.gov.ru/media/files/41d44f2437f8ef633efa.pdf (дата обращения 25.02.13).

⁴ Арктика: перспективы устойчивого развития. URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php?ELEMENT_ID=209732 (дата обращения: 05.03.2015).

ской Федерации», существует проблема нормативного правового определения морской и сухопутной территории Арктической зоны России, в отношении которой государство планирует проводить арктическую политику.

В соответствии с Указом Президента РФ от 2 мая 2014 года № 296 «О составе сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации» к арктическим территориям отнесено 5 прибрежных районов Республики Саха (Якутия), имеющих прямой выход к Северному Ледовитому океану. Однако, в самой Республике Саха (Якутия) к арктическим и северным территориям относят 13 улусов (районов): Абыйский, Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Верхнеколымский, Верхоянский, Жиганский, Момский, Нижнеколымский, Оленекский, Среднеколымский, Усть-Янский, Эвено-Бытантайский улусы (районы). 11 из них входили в состав АЗРФ по проекту федерального закона «Об Арктической зоне РФ» (2013 год, январь).

Обоснование включения

13 арктических и северных районов Якутии в АЗРФ

Объединяющим признаком арктических территорий Якутии является их расположение севернее Полярного круга (66°33' северной широты) с учетом целостности природно-хозяйственных территориальных комплексов; связь транспортной системы с Северным морским путем, что, на наш взгляд, соответствует приоритетным направлениям развития Российской Арктики, определенных Стратегией развития АЗРФ и позицией ряда известных отечественных учёных-исследователей на проблему определения состава АЗРФ как объекта государственного управления [1, 2, 3]. Якутия самый большой по территории (3,1 млн. кв. км.) регион России, свыше 40% территории которого находится севернее Полярного круга. Акватории примыкающих к ней моря Лаптевых и Восточно-Сибирского моря составляет 30 % всех арктических морей.

Территории 13 муниципальных районов имеют идентичные природно-климатические условия с арктическим и субарктическим климатом и относятся к абсолютно и экстремально дискомфортным зонам для проживания человека. В якутской Арктике расположен материковый полюс холода. Ещё в XIX веке в г. Верхоянске была зафиксирована температура –67,8 градусов, глубина вечной мерзлоты составляет до 1,5 км. Средняя продолжительность отопительного периода во всех 13 районах превышает 9 месяцев [4].

Таблица 1

Метеорологические показатели 13 районов Республики Саха (Якутия)

№	Название административных районов	Средняя годовая температура воздуха, °С	Абсолютная минимальная температура воздуха, °С	Средняя месячная температура января, °С	Средняя продолжительность отопительного периода, дни
1	Абыйский	-16,8	-55,0	-41,5	276
2	Аллаиховский	-14,7	-54,4	-34,2	319
3	Анабарский	-14,6	-60,0	-34,8	310
4	Булунский	-14,0	-61,0	-34,9	328
5	Верхнеколымский	-11,2	-58,8	-36,7	269
6	Верхоянский	-14,4	-67,6	-44,5	273
7	Жиганский	-11,8	-62,2	-39,1	277
8	Момский	-14,2	-62,1	-44,2	272
9	Нижнеколымский	-12,8	-55,0	-34,1	297
10	Оленекский	-12,7	-64,2	-39,6	287
11	Среднеколымский	-12,3	-58,0	-37,0	281
12	Усть-Янский	-14,4	-59,8	-38,3	301
13	Эвено-Бытантайский	-14,4	-56,1	-38,8	293

Кроме того, всем 13 районам (улусам) характерны и другие специфические черты Арктики: *во-первых*, очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения; *во-вторых*, удалённость от основных промышленных центров, транспортных и энергетических сетей, высокая ресурсоёмкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости из центральных регионов России в рамках северного завоза.

Социально-экономические проблемы арктических районов в наиболее концентрированном виде проявляются в жилищно-коммунальной сфере, которые характеризуются высокой долей аварийного и ветхого жилья, дороговизной топлива, продуктов питания и товаров первой необходимости, трудностями в реализации продукции традиционных отраслей Севера, отсутствием современной перерабатывающей промышленности. Плотность населения здесь в 15 раз меньше, чем вне арктической зоны (0,04 чел. на 1 кв. км) [5].

В состав 13 арктических и северных территорий входят 86 городских и сельских поселений. По состоянию на 01.01.2014 года численность населения арктических и северных районов составляла 69 395 человек или 7,3% от всего населения республики, доля сельского населения — 60,8%. С 1990 года численность населения арктических районов Республики сократилась более чем в 2 раза, а миграционная убыль увеличилась в 1,5 раза⁵. Отрица-

⁵ Комплексная программа Республики Саха (Якутия) «Социально-экономическое развитие арктических и северных районов Республики Саха (Якутия) на 2014—2017 годы и на период до 2020 года». URL: <http://www.sakha.gov.ru/node/186817> (дата обращения: 27.02.2015).

тельные демографические процессы наблюдаются во всех арктических районах, наибольшее сокращение население наблюдается в Усть-Янском и Нижнеколымском районах. Основной причиной резкого снижения численности населения является закрытие производственных предприятий.

Таблица 2

Площадь территории, численность населения 13 районов Республики Саха (Якутия)

№	Название административных районов	Площадь территории тыс. кв. км.	Численность населения на 01.01.2014 г. чел.	Плотность населения чел./кв. км	Административный центр
	ВСЕГО	1608,8	69 395	0,04	
1	Абыйский	69,4	4 196	0,06	п. Белая Гора
2	Аллаиховский	107,3	2 764	0,03	п. Чо курдах
3	Анабарский	55,6	3 403	0,06	с. Саскылах
4	Булунский	223,6	8 507	0,04	п. Тикси
5	Верхнеколымский	67,8	4 317	0,07	п. Зырянка
6	Верхоянский	137,4	11 665	0,09	п. Батагай
7	Жиганский	140,2	4 245	0,03	с. Жиганск
8	Момский	104,6	4 237	0,04	с. Хонуу
9	Нижнеколымский	87,1	4 414	0,05	п. Черский
10	Оленекский	318,0	3 963	0,01	с. Оленек
11	Среднеколымский	125,2	7 535	0,06	г. Среднеколымск
12	Усть-Янский	120,3	7 359	0,06	п. Депутатский
13	Эвено-Бытантайский	52,3	2 790	0,05	с. Батагай-Алыта

В основу включения 13 улусов республики в состав Арктической зоны положено единство природно-хозяйственных систем, транспортной сети и инфраструктуры территорий которые образуют: 1) Лено-Анабарский, 2) Яно-Индибирский, 3) Колымский кластеры⁶. Районы объединены в кластеры по принципу зависимости от схем поставок грузов по северным рекам — Лены, Анабара, Яны, Индигирки и Колымы, впадающим в море Лаптевых и в Восточно-Сибирское море (акваторию Северного Ледовитого океана), в низовьях которых расположены порты, где производится погрузка-разгрузка судов, обеспечивающих «северный завоз». Так, Лено-Анабарский кластер включает территории Анабарского, Булунского, Оленекского, Жиганского улусов, которые объединяет единая транспортная сеть на реках Анабар и Лена. На территории всех районов ведут добычу и геологоразведочные работы АК «АЛРОСА» (ОАО) и ОАО «Алмазы Анабара». На площади Лено-Анабарской алмазоносной

⁶ Письмо Правительства РС(Я) в адрес Минрегиона РФ от 28 августа 2013 года №748-ПЗ. В комплексной программе на 2014—2017 годы и на период до 2020 года выделяются 5 кластеров: 1) Анабарский кластер (Анабарский, Оленекский районы). 2) Приленский кластер (Булунский, Жиганский районы). 3) Янский кластер (Усть-Янский, Верхоянский, Эвено-Бытантайский районы). 4) Индигирский кластер (Аллаиховский, Абыйский, Момский районы). 5) Колымский кластер (Нижнеколымский, Среднеколымский, Верхнеколымский). — Примечание редакции журнала «Арктика и Север»

субпровинции открыто около сотни россыпей и россыпных проявлений алмазов. В Оленекском улусе компания «Ростех» совместно с частными инвесторами начала разработку месторождения Томтор, одного из крупнейших в мире, площадью 250 кв. км. Запасы редкоземельных металлов оцениваются в 154 млн тонн руды. Планируемый объём инвестиций — 30 млрд рублей сроком на 6 лет⁷. На территории Жиганского района находятся крупные потенциально нефтегазоносные территории.

Яно-Индибирский кластер включает в себя Аллаиховский, Абыйский, Верхоянский, Момский, Усть-Янский и Эвено-Бытантайский районы. Проведенные геологоразведочные работы, исторически сформированный территориально-производственный комплекс по добыче рудных полезных ископаемых (в первую очередь олова и золота), а также перспективные планы по освоению новых месторождений и по созданию транспортной инфраструктуры позволяют оценивать районы Яно-Индибирского кластера, как перспективную зону роста экономики страны. Запасы золоторудного месторождения Кючус составляют: золота — 175,3 тонн; серебра — 26,5 тонн. Прогнозные ресурсы золота по этому месторождению составляют более 140 тонн⁸. Месторождения «Сентачан» и «Сарылах» в Оймяконском районе являются единственными месторождениями сурьмы в России, где ведётся добыча. Эвено-Бытантайский район специализируется на крупнотабунном арктическом оленеводстве, составляющей основу жизнедеятельности коренного населения. Абыйский район располагает месторождениями золота, каменного угля, ниобия, тантала, камнесамоцветного сырья (агаты, сердолики), строительных материалов (базальт). В Момском районе имеются месторождения золота, свинца, цинка, олова, цветных камней, каменного угля, нефрита, строительных материалов, нефтегазоносный бассейн Момо-Зырянского прогиба.

Колымский кластер включает в себя территории Нижнеколымского, Среднеколымского, Верхнеколымского районов. Выделение данных территорий в качестве единого кластера обусловлено единой транспортной сетью речного судоходства на реке Колыма с учётом перспектив вывоза зырянского каменного угля через порты Северного морского пути на мировые рынки.

Не вызывает сомнения и единство рыбохозяйственного комплекса арктической зоны Якутии, поскольку ценные виды водных биоресурсов после нагула в морях Северного Ледовитого океана проходят на нерест на устья рек арктических районов.

⁷ Ростех займётся редкоземельными металлами в Якутии. URL: <http://rostec.ru/news/3302> (дата обращения: 19.03.2015).

⁸ Комплексная программа Республики Саха (Якутия) «Социально-экономическое развитие арктических и северных районов Республики Саха (Якутия) на 2014—2017 года и на период до 2020 года». Там же.

На долю Якутии приходится свыше 30% дикой природы России и более 10% всего мира [6]. В приполярных районах Якутии расположены 66 особо охраняемых природных территорий (ООПТ) различной категории, общей площадью 555,1 тысяч кв. км. В арктических улусах РС(Я) особо охраняемые территории занимают 12,3%⁹. ООПТ являются гарантом сохранения арктических и северных природных комплексов и экосистем, биологических ресурсов.

Четыре района Республики Саха (Якутия) наделены статусом «национальный» с целью защиты и сохранения среды обитания и возрождения самобытной культуры и родного языка народов Севера. При этом один из них — Анабарский национальный (Долгано-Эвенкийский) район включен в состав АЗРФ, а близлежащие районы: Жиганский национальный эвенкийский район, Оленекский эвенкийский национальный район, Эвено-Бытантайский национальный район не включены в состав Арктической зоны России. В этих национальных районах планируется создание единого туристско-рекреационного кластера, в интересах сохранения традиционных видов деятельности коренных народов Севера, комплексное развитие прибрежного рыболовства, расширение сети инновационных предприятий по глубокой переработке водных биоресурсов и продукции оленеводства. Кроме того, комплексные мероприятия, реализуемые на этих территориях, полностью отвечают основным направлениям концепции устойчивого развития арктических улусов в части, касающейся сохранения и развития исконной среды обитания и традиционного образа жизни народов Севера¹⁰.

Всё вышеизложенное обосновывает потребность включения Абыйского, Аллаиховского, Анабарского, Булунского, Верхнеколымского, Верхоянского, Жиганского, Момского, Нижнеколымского, Оленекского, Среднеколымского, Усть-Янского и Эвено-Бытантайского улусов Республики Саха (Якутия) в состав Арктической зоны Российской Федерации».

Опыт правового регулирования развития арктических и северных районов Якутии

В Республике Саха (Якутия) накоплен многолетний позитивный опыт правового регулирования социально-экономического и культурного развития арктических и северных улусов (районов) Якутии, который представляет интерес для правоприменительной практики в других регионах АЗРФ. Отправной точкой законодательного процесса по выделению арктических территорий в особый объект государственного управления стало принятие Постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 2 декабря 1995 г. № 521 «Об особых мерах

⁹ Сохранение биологического разнообразия природных экосистем. URL: <http://www.sakhaopenworld.org/ilin/2000-3/16.htm> (дата обращения: 25.02.2015).

¹⁰ Концепция устойчивого развития арктических улусов и мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) до 2020 г., утверждена Постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 17 декабря 2007 г. № 515.

государственной поддержки ведения традиционных отраслей, жизнеобеспечения и социальной защиты сельского населения арктических районов», согласно которому к арктическим территориям были отнесены Абыйский, Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Верхнеколымский, Верхоянский, Жиганский, Момский, Нижнеколымский, Среднеколымский, Оленекский, Усть-Янский, Эвено-Бытантайский улусы (районы), расположенные севернее «Полярного круга» (66°33' северной широты) с учётом южных границ районов. Эта арктическая территория была объявлена зоной особого экономического благоприятствования и государственного протекционизма. Таким образом, ещё в середине 90-х годов прошлого столетия арктические и северные районы Якутии были выделены в самостоятельный объект государственного управления.

В течение последних 20 лет, в отсутствие иных правоустанавливающих документов в своей практической деятельности, органы государственного управления Российской Федерации определяли для себя состав арктических районов Республики Саха (Якутия) в соответствии с указанным выше документом. На основании этого были приняты десятки нормативных правовых актов Якутии по регулированию социально-экономического развития арктических районов. Это достаточный срок для признания сложившейся практики значимым аргументом прецедентного характера при выработке нормативных правовых документов по устойчивому развитию якутской Арктики.

Анализ республиканского законодательства в сфере социально-экономического развития арктических и северных районов показывает, что на *первом* месте стоят вопросы «северного завоза» — особого режима завоза грузов в арктические районы, централизованных поставок товаров первой необходимости, на *втором* месте — вопросы субсидирования из регионального бюджета социально-значимых транспортных и авиационных перевозок в арктических районах и вопросы содержания жилищно-коммунальной сферы, на *третьем* месте — вопросы государственной поддержки и закрепления молодых специалистов, педагогических и медицинских работников в Арктических районах республики.

Особое внимание в республике направлено на законодательное обеспечение сохранения и развития оленеводства, родных языков, самобытной культуры и образования народов Севера. Долгосрочным ориентиром развития арктических улусов (районов) и мест традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера является обеспечение перехода к эффективной модели развития, а именно — сбалансированного решения проблем развития промышленности и традиционных видов хозяй-

ствования народов Севера при обязательном сохранении естественных экологических систем и биологического разнообразия.

В настоящее время разработаны и приняты программы социально-экономического развития муниципальных образований на уровне районов и поселений, что стала основой устойчивого развития этих территорий. В действующих целевых государственных программах экономического и социального развития Республики Саха (Якутия) предусмотрены специальные мероприятия и подпрограммы по развитию арктических улусов и мест компактного проживания малочисленных народов Севера.

В 2014 году, объявленном Годом Арктики, были приняты 34 региональных нормативных правовых акта, направленных на социально-экономическое развитие арктических территорий, включая 4 указа и 7 распоряжений главы республики, 8 постановлений и 15 распоряжений правительства Республики Саха (Якутия).

Указом Главы республики Егора Борисова от 18 августа 2014 года № 2824 в целях координации устойчивого развития северных территорий республики был создан Государственный комитет Республики Саха (Якутия) по делам Арктики¹¹. Постановлением Правительства РС(Я) от 24.11.2014 № 420 утверждены Положения о Государственном комитете Республики Саха (Якутия) по делам Арктики и его коллегии. Госкомитет является исполнительным органом государственной власти, осуществляющим межотраслевую координацию в сфере развития арктических и северных территорий, совершенствование системы государственного управления, реализующим меры государственной поддержки традиционных отраслей Севера, организации и регулирования рыболовства, а также функционального регулирования по вопросам, отнесенным к его ведению. Установлены задачи, полномочия и права госкомитета, предусмотрена ответственность за надлежащее выполнение задач и функций, прописан порядок прекращения деятельности. Одной из основных шести задач Госкомитета определено взаимодействие с федеральными и республиканскими органами государственной власти по внесению изменений в законодательство Российской Федерации и Республики Саха (Якутия), направленных на реализацию перспектив устойчивого развития арктических и северных территорий Республики Саха (Якутия)¹². Госкомитет имеет полномочия принимать участие в выработке предложений по уточнению географических границ

¹¹ Госкомитет по делам Арктики создан в Якутии. URL: <http://sakha.today/policy/arctic/> (дата обращения: 19.03.2015).

¹² Положение о государственном комитете республики Саха (Якутия) по делам Арктики. URL: <http://info-ecology.ru/zakon/?id=423842516> (дата обращения: 19.03.2015).

Арктической зоны Российской Федерации, в том числе её южной границы, с перечнем и статусом муниципальных образований, входящих в пределы указанной зоны.

Социально-экономическое развитие Якутской Арктики

В социально-экономическом развитии республики, как уже отмечалось выше, определяющее значение имеет наличие богатейших природных ресурсов. На территории арктической зоны Республики Саха (Якутия) (далее — Якутская Арктика) находятся более 100 видов полезных ископаемых: редкоземельные металлы, алмазы, нефть, газ, вольфрам, медь, сурьма, золото, серебро и другие природные ресурсы, в том числе россыпи алмазов на реках Анабар, Оленёк, Молодо, Моторчуна, месторождение редкоземельных металлов Томтор, месторождение олова Депутатское, золоторудное месторождение Кючус и др.¹³ Стратегическое будущее всей экономики Якутской Арктики во многом основано именно на дальнейшей разработке имеющихся крупных месторождений полезных ископаемых.

Необходимо отметить, что освоение полезных ископаемых Якутской Арктики происходит на основе «Схемы комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) № 411 от 06.09.2006¹⁴. В этом документе реализован альтернативный подход в определении сценариев развития Республики Саха (Якутия) на перспективу до 2020 года.

В настоящее время социально-экономическое развитие Якутской Арктики во многом зависит от развития локальной энергетической и транспортной инфраструктуры, в том числе сети сезонных автомобильных дорог (автозимников): «Анабар» (1167-й км а/д «Вилуй» — Мирный — Удачный — Оленек — Саскылах — Юрюнг-Хая), «Яна» («533-й км а/д «Колыма» — Тополиное — Токума — Батагай — Усть-Куйга — Депутатский — Белая Гора); «Арктика» (Бурустаах, 1103-й км Колыма — Сасыр — Угольное — Зырянка — Среднеколымск — Андрушкино — Черский); «Индибир» — Усть-Нера — Хону — Белая Гора — Чокурдах; «Оймякон» (Кюбюмя, 752-й км а/д «Колыма» — Куйдусун — граница Магаданской обл.); «Верхоянье» (Батагай — Алыта — Верхоянск — Батагай), «Эдьигээн» (Балагачча — Кирово — Баханай — Жиганск) и от возрождения Северного морского пути, по которому осуществляется основ-

¹³ Горнорудная промышленность. URL: <http://www.sakha.gov.ru/node/174966> (дата обращения: 20.03.2015).

¹⁴ Схема комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 года. Сводный том. URL: http://www.sakha.gov.ru/special/sites/default/files/story/files/2010_10/114/shema_2020.pdf (дата обращения: 19.03.2015).

ной северный завоз, в том числе товаров первой необходимости во все 13 районов (улусов) арктической зоны Республики Саха (Якутия) ¹⁵.

Северный завоз — это комплекс ежегодных государственных мероприятий по обеспечению арктических территорий жизненно важными товарами (прежде всего, продовольствием и нефтепродуктами) в преддверии зимнего сезона. Северный завоз как феномен обусловлен следующими причинами: 1) экстремальными природно-климатическими условиями Арктики и Севера; 2) отсутствием собственной производственной базы промышленных и многих сельскохозяйственных товаров; 3) удалённостью основных промышленных регионов страны на тысячи километров, что затрудняет и делает очень дорогой для частных юридических и физических лиц самостоятельную доставку товаров даже в летние месяцы; 4) полным отсутствием транспортной инфраструктуры, кроме воздушного или морского сообщения, в большинстве районов Арктики и Севера. В условиях короткой навигации на Северном морском пути (около 2 месяцев) и речном транспорте (от 20 суток до 4 месяцев), а также фактического бездорожья в арктических районах Якутии, сроки доставки грузов потребителям в этих районах в ряде случаев составляют более 1 года ¹⁶.

Система северного завоза как централизованных поставок топливно-энергетических ресурсов и продовольственных товаров переживает кризис после упразднения деятельности союзных отраслевых министерств и ведомств [7, с.13]. В Якутии пока нет альтернативы сложившейся схеме северного завоза. Наземный транспорт не способен обеспечить доставку всех необходимых грузов в арктические районы, нет необходимой инфраструктуры, а стоимость автомобильных перевозок в таких условиях значительно выше речных перевозок. Тем более, не может стать альтернативой и полярная авиация. Поэтому основным перевозчиком остается речной флот, который будет выходить по реке Лена в море Лаптевых и доставлять грузы через бары северных рек. Безусловно, при таком положении дел необходимо принимать срочные меры по модернизации грузового речного флота, требующего качественного обновления и количественного наращивания, а также увеличению количества земснарядов класса «река—море» в устье северных рек. В перспективе рассматриваются варианты использования возрождаемого Северного морского пути. Особого внимания требует совершенствование экономического и организационно-финансового механизмов северного завоза. Обоснование путей формирования экономического механизма северного завоза, осно-

¹⁵ Письмо Правительства РС(Я) в адрес Минрегиона РФ от 28 августа 2013 года №748-ПЗ.

¹⁶ URL: http://www.sakha.gov.ru/special/sites/default/files/story/files/2010_10/114/shema_2020.pdf (дата обращения: 19.03.2015).

ванного на принципах оптимизации экономических барьеров вхождения бизнес-структур в рыночное пространство северных регионов, — было выполнено ещё в 2006 году в диссертации Ю.К. Зафесова [8]. Речь идёт о выделении целевых финансовых ресурсов, расширении ассортимента поставляемых социально значимых продовольственных товаров, на которые распространяются меры государственной поддержки, рациональном использовании транспортной системы, о налоговых льготах и решении других вопросов.

К числу основных мер по обеспечению качества жизни северян можно отнести модернизацию объектов социальной инфраструктуры, включая учреждения образования, здравоохранения, культуры, развитие телемедицины и малой авиации, дистанционных образовательных технологий, Интернета. Указом Президента Республики Саха (Якутия) Е.А. Борисова от 25 декабря 2013 г. № 2415, 2014 год был объявлен в Якутии Годом Арктики. Была принята комплексная программа «Социально-экономическое развитие арктических и северных районов республики на 2014—2017 годы и на период до 2020 года» (далее Программа)¹⁷. В республиканской программе реализован комплексный подход, направленный на переход от политики оптимизации к стратегии комплексного социально-экономического развития. Основные целевые ориентиры связаны с повышением качества жизни населения арктических районов. При разработке Комплексной программы был учтён «бассейновый подход» к специализации и развитию территории. Объединяющим признаком и конкурентным преимуществом всех регионов Арктической зоны является их выход к Северному Ледовитому океану с системой впадающих в него арктических рек Анабар, Лена, Яна, Индигирка и Колыма. Улусы, расположенные в бассейнах данных рек, образуют естественные единые природно-хозяйственные комплексы. Их единство обусловлено схемой «северного завоза» грузов, логистикой вывоза и оборота продукции.

Республиканская программа развития арктических и северных регионов начала успешно претворяться в жизнь уже в 2014 году. Объём инвестиций в основной капитал в 2014 году по всем 13-ти арктическим и северным районам составил 2,34 млрд рублей. Выросли оборот розничной торговли и объём платных услуг населению. Неплохих результатов удалось добиться по объёмам введённого жилья. Всего в 2014 году было введено свыше 18,9 тысяч квадратных метров жилья, что на 16,7% превышает показатель 2013 года. Количе-

¹⁷ Правительством Республики Саха (Якутия) утверждена комплексная программа «Социально-экономическое развитие арктических и северных районов Республики Саха (Якутия) на 2014—2017 годы и на период до 2020 года». URL: <http://yakutsk.bezformata.ru/listnews/ekonomicheskoe-razvitie-arkticheskikh/22643336/> (дата обращения: 19.03.2015).

ство субъектов малого и среднего бизнеса увеличилось в целом по арктическим и северным районам на 5,8%. При этом в Абыйском, Жиганском, Среднеколымском, Эвено-Бытантайском районах рост превысил 10 процентов¹⁸.

В целях развития транспортной инфраструктуры в 2014 году увеличено субсидирование пассажирских перевозок по социально значимым маршрутам, муниципалитетам выделены ресурсы на приобретение вездеходной техники из государственного бюджета. Развивая энергетическую и коммунальную инфраструктуру, к централизованным источникам теплоснабжения было подключено около 450 жилых домов, проведены капитальные ремонты 46 многоквартирных домов. Введены солнечные электростанции в селе Эйик Оленёкского улуса, Кубергэнэ Абыйского улуса, идут монтажные работы по строительству ветроэлектрической станции в посёлке Быков Мыс Булунского улуса. Кроме того, построены автоматизированные дизельные электростанции в сёлах Хайыр и Тумат Усть-Янского района, в селе Баханы Жиганского улуса; введены котельные в Жиганск и Юнкюр Верхоянского района. Заключены 116 муниципальных контрактов на приобретение коммунальной спецтехники для арктических районов¹⁹.

К числу положительных изменений, произошедших в Год Арктики, первый вице-премьер правительства Республики Саха (Якутия) Пётр Алексеев вполне обоснованно отнёс увеличение финансирования на комплексное развитие Якутской Арктики, строительство социальных объектов (детских садов, школ, фельдшерско-акушерских пунктов, спортивных объектов), обновление и модернизацию жилищного фонда, развитие энергетической, коммунальной и транспортной инфраструктуры, здравоохранения, культуры и науки, создание новых производств, системы сбыта сельскохозяйственной продукции арктических регионов, рост объемов финансирования традиционных отраслей Севера — оленеводства и рыболовства, количества предпринимателей в арктических улусах²⁰. По многим из указанных выше направлений деятельности сделаны значимые заделы, подкреплённые соответствующим финансированием. По данным П. Алексеева, объём финансирования традиционных отраслей Севера на 2015 год увеличился на 43,4%, или на 246 млн. рублей. В 2015 году будут начаты работы по строительству убойных комплексов, оленеводческих баз, изгородей, цехов по переработке рыбы. По данным направления за последние годы финансирование вообще

¹⁸ Глава госкомитета по делам Арктики Алексей Киселев о комплексном развитии арктических и северных регионов. 20 марта 2015 года. URL: <http://www.sakha.gov.ru/node/228425> (дата обращения: 20.03.2015).

¹⁹ Что сделано в Год Арктики? Предварительные итоги, 30 декабря 2014 года. URL: <http://news.ykt.ru/article/27690> (дата обращения: 20.03.2015).

²⁰ Там же.

не предусматривалось.

Для решения вопросов строительства, ремонта и содержания автомобильных дорог в арктических улусах в августе 2014 года создано казённое предприятие «Дороги Арктики», которое с 2015 года будет эксплуатировать автомобильные дороги протяжённостью 3 700 км. Приобретаются катера малой вместимости для организации пассажирских перевозок в северных улусах. В рамках реализации мероприятий федеральной программы по развитию северных аэропортов ведётся проектирование и реконструкция восьми аэропортов Арктики.

Таким образом, в 2014 году в Республике Саха (Якутия) заложен фундамент устойчивого развития арктических районов. В перспективе планируется модернизация флота Ленского, Янского и Колымского пароходств, морского порта Тикси и восстановление береговой сервисной инфраструктуры. Предусматривается строительство серии автономных энергоустановок для локальных потребителей (в том числе плавучих атомных теплоэлектростанций для энергоснабжения предприятий по освоению месторождений Томтор и Кючус).

Решение этих и других задач во многом определяется качеством подготовки специалистов, их профессиональными компетенциями. Приоритетными специальностями в рамках подготовки кадров станут нефтегазовая геология, технология переработки углеводородного сырья, лесная и деревоперерабатывающая промышленность, дорожное строительство, эксплуатация автомобильного, железнодорожного и речного транспорта, экологический и этнографический туризм.

Актуальной задачей остаётся привлечение высококвалифицированных кадров в арктические районы и обеспечение их индивидуальным жильём. В республике с 2006 года реализуется подпрограмма по обеспечению жильём педагогических работников, выезжающих в отдаленные труднодоступные сельские школы арктических улусов. Социальным эффектом реализации подпрограммы «Обеспечение жильём педагогических работников сельских школ и медработников учреждений здравоохранения арктических и северных улусов» государственной программы Якутии «Обеспечение качественным жильём на 2012—2016 годы» является то, что её участники продолжают педагогическую деятельность в своих школах, обеспечивают качество образования, реализуя полный объём государственных стандартов, вносят свой вклад в развитие Арктики. Немаловажным фактором является и то, что многие участники подпрограммы обзавелись семьями, активно участвуют в общественной жизни своих наслегов и районов, являются молодёжными лидерами.

Неутешительными остаются итоги миграции по Республике Саха (Якутия). Количество выбывающих в XXI веке ежегодно превышает число прибывающих, о чем наглядное пред-

ставление даёт диаграмма Центра стратегических исследований Республики Саха (Якутия), руководитель ЦСИ — Кондратьева В.И.

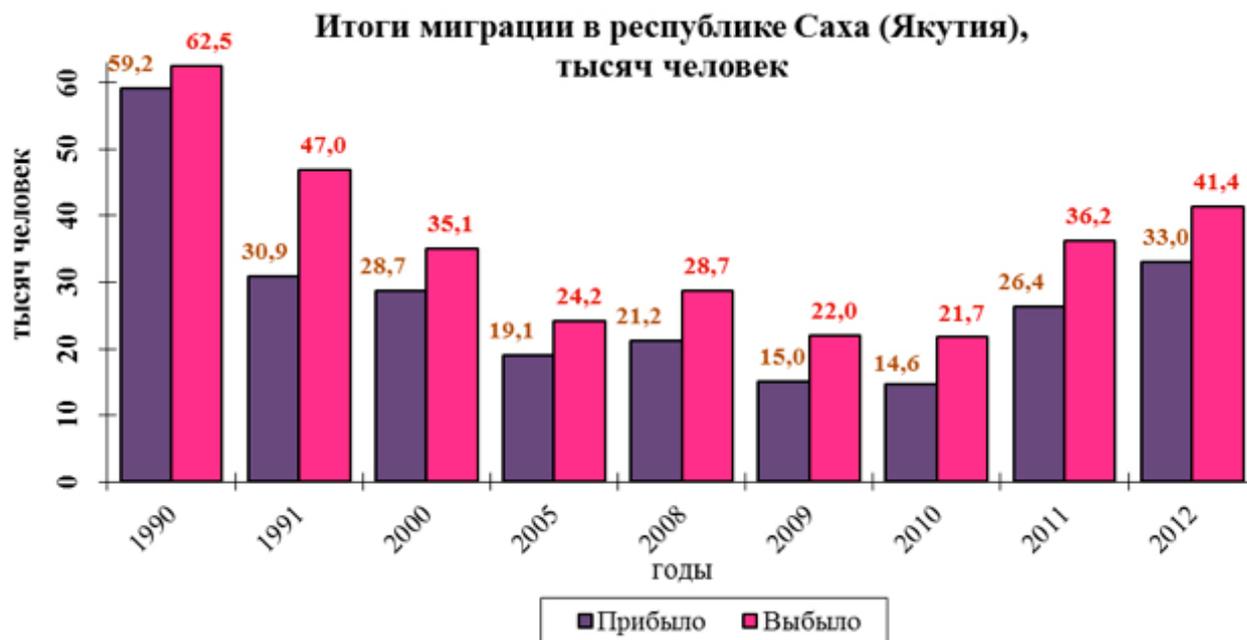


Рисунок 2. URL: <http://src-sakha.ru/wp-content/uploads/2013/11/ltogi-migratsii.jpg>

Центр стратегических исследований Республики Саха (Якутия) принимает участие в исследовании качества жизни человека в Арктике в рамках международного проекта, координируемого Арктическим институтом Стефансона (г. Акюрейри, Исландия) под названием «Арктические социальные индикаторы» (далее — АСИ). Проект АСИ был инициирован Арктическим институтом Стефансона в 2006 году в качестве продолжения к «Докладу о развитии Человека в Арктике» и направлен на выработку социальных показателей для возможности обеспечения мониторинга развития человека в Арктике в течение длительного времени²¹.

По оценке Национального Агентства «Информационный центр при Президенте Республики Саха (Якутия)», генеральный директор А.Д. Бравин, критерии оценки привлекательности регионов для россиян, согласных изменить место жительства, расположились следующим образом: «На первом месте — доступное жильё и высокий уровень социального обеспечения, на втором — возможности для образования и развития детей, на третьем — возможности для профессионального и карьерного развития. Далее следуют — работа по специальности, возможность спортивного и культурного досуга, доброжелательное отношение к приезжим со стороны местного населения, комфортные климатические условия, а

²¹ Аналитический доклад. Разработка концепции проекта «Человек в Арктике», включая механизм сбора и мониторинга показателей качества жизни населения Арктики (1 этап). URL: <http://src-sakha.ru/wp-content/uploads/2015/01/AD-Chelovek-v-Arktike.pdf> (дата обращения: 20.03.2015)

также, помощь и поддержка со стороны региона при переезде на новое место жительства»²². Проведённые исследования позволили сделать вывод, что общая тенденция межэтнического противостояния в современной Якутии совершенно очевидна — это противостояние мигрантов и «местного» населения, независимо от его расовой и национальной принадлежности. Подтверждается тезис о том, что в современной России дискурсы межнационального конфликта генерируются и подпитываются главным образом благодаря интенсивному приросту на территориях РФ групп неинтегрированных мигрантов, отличающихся по своей бытовой культуре от основной массы принимающего населения²³.

В апреле 2014 года Президентом Российской Федерации В. В. Путиным была поддержана инициатива Главы Республики Саха (Якутия) Е. А. Борисова о проведении с 2015 года новых масштабных экспедиционных исследований территории Якутии с целью изучения её экономического потенциала. По результатам комплексной научной экспедиции РАН «Якутия регион нового развития» будут сформированы рекомендации по дальнейшему экономическому развитию Республики Саха (Якутия), научно обоснованные предложения по реализации государственной политики Российской Федерации по дальнейшему развитию человеческого потенциала Республики Саха (Якутия), как региона нового развития. Вторая комплексная экспедиция РАН по изучению производительных сил на новом этапе промышленного освоения Республики Саха (Якутия) (КЯЭ-2015) будет проходить в период с 2015 по 2020 годы.

Напомним, что в 2015 году исполняется 90 лет с начала Якутской комплексной экспедиции Академии наук СССР, проходившей с 1925 по 1930 годы. Результаты экспедиции дали мощный толчок для социально-экономического развития республики, для создания промышленной, производственной и сельскохозяйственной инфраструктуры Якутии. Была побеждена высокая смертность населения, положено начало создания сети научных, медицинских и социальных учреждений СО РАН. Якутская комплексная экспедиция АН СССР собрала огромное количество материалов по природным ресурсам, экономике, географии, этнографии, санитарии. Они были обобщены и изданы в 36 томах «Материалов», 16 томах «Трудов», отчётах о результатах работы отрядов и подотрядов экспедиции, сводном сборнике «Якутия», публикациях Якутской (Сибиряковской) историко-этнографической экспедиции, двух картах и множестве других научных работ.

²² Есть ли в Якутии межэтническое противостояние? URL: <http://www.1sn.ru/67218.html> (дата обращения: 20.03.2015).

²³ Там же.

Заключение

Устойчивое развитие Российской Арктики невозможно рассматривать в отрыве от вопросов правового регулирования развития северных территорий России вообще, в том числе путем закрепления особых норм в законодательстве. В связи с этим, полагаем, что *разработка нормативной базы по Арктике должна идти параллельно с процессом обновления законодательства касательно социальных и трудовых гарантий жителям Крайнего Севера, так как Арктическая зона Российской Федерации, на наш взгляд, является неотъемлемой частью Крайнего Севера.*

В состав Арктической зоны Российской Федерации, целесообразно отнести административные и муниципальные образования с учетом целостности природно-хозяйственных территориальных комплексов; связи транспортной системы территорий с Северным морским путем, арктическими морскими акваториями и впадающими в них северными реками; приоритетами развития экономики страны и обеспечения национальной безопасности с использованием общепринятого в международном сообществе политико-географического критерия — севернее Полярного круга (66°33' северной широты).

Выделение Арктической зоны Республики Саха (Якутия) обусловлено особыми национальными и экономическими интересами, а также экстремальными природно-климатическими условиями региона. На основании вышеизложенного, в пункт 6-ой Приложения к Указу Президента РФ от 2 мая 2014 г. N 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» после слов «Территории Аллаиховского улуса (района), Анабарского национального (Долгано-Эвенкийского) улуса (района), Булунского улуса (района), Нижнеколымского района, Усть-Янского улуса (района)» предлагаем внести следующее дополнение: *«Абыйского улуса (района), Верхнеколымского улуса (района), Верхоянского района, Жиганского национального эвенкийского района, Момского района, Оленекского эвенкийского национального улуса (района), Среднеколымского улуса (района), Эвено-Бытантайского национального улуса (района)»* и далее по тексту.

Кроме того, межбюджетная и налоговая политика в отношении арктических регионов России, на наш взгляд, должна учитывать специфику экстремальных арктических условий хозяйствования. Например, было бы целесообразным часть сборов по таможенным платежам и налогам за пользование природными ресурсами, как это делается в арктических странах, закрепить за теми регионами и муниципальными образованиями, где эти ресурсы разрабатываются. Это позволило бы реально увеличить доходы арктических территорий для устойчивого развития. При этом было бы полезно освободить средний и малый бизнес, ро-

довые общины народов Севера от налогообложения на 10 лет. Учитывая, что средний и малый бизнес, родовые общины народов Севера практически обеспечивают жизнедеятельность и занятость населения и во многом являются градообразующими предприятиями, важно определить меры государственной поддержки и субсидирования их деятельности.

Без создания правовой базы, которая бы обеспечила экономические мотивации и стимулы, высокое качество жизни северян, включая инновационное развитие социальной инфраструктуры, невозможно решить вопросы освоения Арктики. В связи с этим полагаем, что одной из основных задач в реализации Стратегии развития Арктической зоны в сфере трудового и пенсионного законодательства является совершенствование системы гарантий и компенсаций, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» от 19 февраля 1993 года, N 4520-1. В новых экономических условиях крайне важно разработать новое понятие «арктический» трудовой коэффициент, взяв за основу советский вариант «северного» районного коэффициента, разработать методику его начисления, установить размер арктического трудового коэффициента к заработной плате, пособиям, стипендиям и компенсациям и порядка его применения, увеличить материальную компенсацию за переезды и поездки льготным категориям граждан, установить повышенные надбавки за стаж работы в Арктической зоне Российской Федерации. Целесообразно определить меры ответственности работодателей за предоставление установленных законодательством северных трудовых гарантий и компенсаций, а с другой — установить механизмы компенсации реальных затрат работодателям за предоставление гарантий и компенсаций.

Особенностью оплаты труда северян является применение к их заработной плате районных коэффициентов и процентных надбавок. В Трудовом кодексе РФ о том, что труд работников, занятых на работах в местностях с особыми климатическими условиями, оплачивается в повышенном размере, в первый раз упоминается в части второй ст. 146. Этот тезис получает развитие в ст. 148, 302, 315, 316, 317 ТК РФ. Предлагаем районные коэффициенты и процентные надбавки исключить из расчёта минимального размера оплаты труда (МРОТ).

Назрела необходимость разработки и принятия нормативного правового акта Правительства Российской Федерации «*О мерах государственной поддержки северного оленеводства*». В этом правовом акте должны найти отражения вопросы сохранения и развития оленеводства как современного семейного хозяйства малочисленных народов Севера, обу-

чение детей оленеводов в кочевых малокомплектных школах, вопросы медицинского и социального обеспечения как наиболее незащищённой группы населения в условиях рыночных отношений.

Принятие вышеуказанных и других мер позволит эффективно реализовать «Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» и создаст условия для повышения качества жизни северян.

Литература

1. Жуков М.А., Крайнов В.Н. Проблемы нормативного правового закрепления Арктической зоны Российской Федерации. Новый Дальний Восток. Приложение к электронному журналу «Вестник ДФО». 2013. С.14.
2. Жуков Михаил. Методологические и методические проблемы выделения Арктической зоны Российской Федерации // Арктика. XXI век. №1(2). Гуманитарные науки. 2014. С. 4—20.
3. Лукин Ю.Ф. Статус, состав, население Российской Арктики // Арктика и Север. 2014. № 15. URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php?ELEMENT_ID=151691 (дата обращения: 21.02.2015).
4. Слепцов А.Н. Проблемы правового обеспечения качества жизни северян в Арктической зоне Российской Федерации // Арктика. XXI век. №1. Гуманитарные науки. 2013. С 4—9.
5. Кондратьева В.И., Семенова Е.Н. Арктика: перспективы устойчивого развития // Научно-практический журнал «Экономика Востока России». 2014. №1, июль. С. 22
6. Григорьев В.А. Якутия — край планетарного масштаба. URL: <http://terraplan.ru/arhiv/36-3-15-2008/377-263.html> (дата обращения: 19.03.2015).
7. Алексеев А.Н. Модернизация социально-экономической системы северных регионов России // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2013. № 4 (6). С. 11—16.
8. Зафесов Ю.К. Эффективные механизмы северного завоза в регионы Крайнего Севера/ дисс. ... канд. эконом. наук. М.,2006. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/155102.html>

Рецензент: Соколова Флёра Харисовна,
доктор исторических наук, профессор