

УДК. 342.716

А. В. Федотовских

РАСШИРЕНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ЦИРКУМПОЛЯРНОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ ОСВОЕНИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РФ

ФЕДОТОВСКИХ Александр Валентинович – кандидат экономических наук, профессор РАЕ, председатель Правления, Союз «Северные промышленники и предприниматели» Российского союза промышленников и предпринимателей, член рабочей группы «Социально-экономическое развитие» Государственной комиссии по вопросам развития Арктики. 663300, Севастопольская, ул., 7А. Норильск, Россия. E-mail: spp@nrd.ru.

Российское законодательство, регулирующее жизнедеятельность народов циркумполярной цивилизации, требует расширения и дополнения. Помощь представителям народов циркумполярной цивилизации часто осуществляется по остаточному принципу в связи с их малой численностью и низкой степенью участия в социальных процессах. Сохранение традиционного уклада жизнедеятельности, хозяйствования и культуры коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока возможно только при правовой поддержке государства. Однако в России существует множество пробелов в этническом законодательстве, несмотря на то, что за последние годы приняты базовые документы, посвященные развитию Арктической зоны РФ. Для решения проблем необходима серьезная и совместная работа органов власти и местного самоуправления, бизнеса, ведущего работы по освоению недр, и общественных организаций. В зарубежном опыте возмещения ущерба народам циркумполярной цивилизации можно найти немало примеров их поддержки как со стороны государства, так и со стороны крупных компаний, ведущих хозяйственную деятельность в приполярных широтах. Только модернизация этнического законодательства устраним имеющиеся пробелы, противоречия и позволит включить в нормативно-правовую базу ряд современных тенденций развития Арктической зоны России. В 2016 году ряд дополнений будут рассмотрены в повестке работы Государственной комиссии по вопросам развития Арктики, Совета Федерации России и Координационного совета Российского Союза Промышленников и Предпринимателей по развитию Северных территорий и Арктики. Новые нормативные акты будут способствовать устойчивому

развитию Арктики и улучшению качества жизни населения. Особые права, которыми наделяются коренные народы Севера, необходимы не для выделения их из числа других народов, населяющих Россию, а для минимального сохранения их уклада и жизни, тающего с каждым днем.

АРКТИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО; ЦИРКУМПОЛЯРНАЯ ЦИВИЛИЗАЦИЯ; УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИКИ; КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ СЕВЕРА

Жизнедеятельность представителей циркумполярной цивилизации, населяющих территорию РФ, несмотря на отдаленность и своеобразие, подчиняется государственным нормативным актам, принятым на федеральном и региональном уровнях. В основе своей арктическая цивилизация представлена коренными малочисленными народами. Согласно ФЗ от 20.07.2000 г. N 104-ФЗ в ред. от 02.02.2006 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (далее КМНССиДВ) – народы численностью менее 50 тыс. человек, проживающие в северных районах России, Сибири и на Дальнем Востоке на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы и осознающие себя самостоятельными этническими общностями [1]. В утверждённом распоряжением Правительства РФ от 17.04.2006 г. N 536-р (ред. от 18.05.2010) «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» к таким народам относятся около 40 народов.

По своей площади Арктика занимает 25% территории РФ или 9 млн. кв. км. Доля населения АЗ РФ в РФ 1,9% или 2,8 млн. чел. Среди них общая численность малочисленных народов Севера согласно Всероссийской переписи населения 2002 г. составила 244 тыс. чел., в 2010 г. около 258 тыс. чел. [2]. Это менее чем 10% всего населения Российской Арктики. При этом историческая роль коренных народов Севера намного выше той, что мы представляем себе. Циркумполярная цивилизация – хранительница Крайнего Севера.

Важным направлением системы сохранения многообразия народов циркумполярной цивилизации во всем мире является нормативно-правовое

регулирование. Однако в России существует множество пробелов в этническом законодательстве, несмотря на то, что за последние годы приняты базовые документы, посвященные развитию Арктической зоны РФ (далее АЗ РФ). В настоящее время разрабатывается новая редакция ФЗ «Об Арктической зоне РФ» и новая редакция Арктической госпрограммы. На реализацию будущей программы развития регионов Арктики на период до 2020 г. будет выделено 222 млрд. руб., из которых 160 млрд. руб. – из федерального бюджета.

Несмотря на принятие ряда правовых актов, решить основные проблемы оседлого и коренного населения Арктики в полной мере не удается. До сих пор на Севере продолжается демографический спад. Только по крупнейшим 25 городам Крайнего Севера потеря составила около 600 тыс. чел. с 1992 г. Ситуация с коренными народами, несмотря на статистическое увеличение их численности также не улучшилась. Проводимая государством реформа здравоохранения и образования недостаточно учитывает специфику жизни на северных территориях, в т.ч. и у КМНССиДВ. И таких примеров десятки. Для преодоления проблем необходима серьезная и скоординированная работа органов власти и МСУ, бизнеса и общественных организаций.

Для решения этих задач необходимы изменения законодательной базы федерального уровня, учитывающей интересы коренных народов, устойчивое развитие Арктики как макрорегиона и одновременно с этим возможности нового индустриального витка освоения Арктики. Только модернизация аборигенного законодательства КМНССиДВ устраним имеющиеся пробелы, противоречия и позволит включить в нормативно-правовую базу ряд современных тенденций развития АЗ РФ.

Среди основных системных проблем современного законодательства, регламентирующего жизнедеятельность и хозяйствование в АЗ РФ, отмечаются следующие:

1. Повышенное внимание к Арктике связано с экономическими и геополитическими факторами. Социальные и демографические векторы второстепенны. На первом месте стоит экономика и геополитика, а не человек с его трудностями проживания в крайне неблагоприятных климатических, а нередко и экологических условиях.

2. Практически все товары на основе традиционного промысла, производимые КМНССиДВ, неконкурентоспособны в связи с высокой себестоимостью.

3. Помощь представителям народов циркумполярной цивилизации осуществляется по остаточному принципу в связи с их малочисленностью и низкой степенью участия в социальных процессах.

4. Отсутствие учета интенсивного промышленного освоения природных ресурсов АЗ РФ, существенно сократившего возможности ведения традиционных видов хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера [3].

По самым оптимистичным сценариям экспертов на 2015 г. промышленная добыча нефти и газа на шельфе и большинстве новых месторождениях начнется не ранее 2020 г., а то и после 2025 г. Эффективность от введения в действие арктических шельфовых месторождений не будет столь велика по сравнению с прямым экономическим эффектом (до 1 трлн. рублей согласно оптимистичному сценарию). Наиболее реальным финансовым вариантом станет выход шельфовых проектов на нулевую точку безубыточности к 2030 г. При этом подсчет экологических последствий такого рода деятельности приводится только в средних показателях без учета форс-мажоров и специфики природно-климатических условий на огромных территориях, являющихся основой традиционного проживания и хозяйствования КМНССиДВ. Коренные народы будут терять все больше пригодных для проживания территорий, а льготы, причитающиеся им за нанесенный ущерб, минимальны.

Обратившись к зарубежному опыту возмещения ущерба народам циркумполярной цивилизации можно найти немало примеров их поддержки как со стороны государства, так и со стороны крупных компаний, ведущих хозяйственную деятельность в приполярных широтах. Примеры работающего законодательства в этой области существуют в Дании, Швеции, Канаде, США. На основе анализа зарубежного права и с учетом отечественной специфики в перечень дополнений и нововведений в законодательную базу РФ можно отнести следующие предложения:

1. Обеспечить кодификацию и систематизацию всего спектра нормативно-правовой базы арктического законодательства в области развития КМНССиДВ федерального и регионального уровня.

2. Разработать «Кодекс арктических законов» и законодательно оформить специфику социально-экономического пространства АЗ РФ и районов Крайнего Севера.

3. Рекомендовать разработку и исполнение Кодекса поведения ресурсодобывающих компаний на территориях своего присутствия.

4. Разработать и принять в новой редакции ФЗ «Об Арктической зоне РФ» с финансовым подкреплением и учетом особых условий хозяйствования в АЗ РФ, особое внимание уделить роли представителей циркумполярной цивилизации, развитию предпринимательства у КМНССиДВ.

5. Разработать и принять нормы об экологической экспертизе и согласовании с КМНССиДВ ареалов хозяйственной деятельности и природопользования на территориях их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

6. Принять Концепцию устойчивого развития Арктики, в т.ч. и как туристского региона, что предполагает планирование и управление развитием территории, обеспечение защиты природной и культурной среды, улучшение качества жизни местного населения, при этом с обеспечением условий пребывания туристов, соответствующих международным стандартам.

7. Интенсифицировать меры по вовлечению Коренных народов Севера в общественно-социальные мероприятия регионов АЗ РФ, включая экспертизу проектов.

8. Проводить оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС) каждого проекта, предполагающего экологический ущерб, с участием независимых экологических организаций.

9. Расширить число КМНССиДВ и включить в их число якутов и иные народы циркумполярной цивилизации, несмотря на их большую чем 50 тыс. чел. численность.

10. Включить в состав сухопутных территорий АЗ РФ территории хозяйствования циркумполярной цивилизации, в частности все улусы Якутии, Эвенкию, ХМАО и иные районы и регионы.

11. Разработать методы оценки качества жизни в Арктике на основе методологических подходов, мониторинга и сравнительного анализа социально-экономического и этнокультурного развития.

12. Провести пересмотр порядка распределения поступлений в бюджеты субъектов АЗ РФ налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). В настоящее время налог является федеральным.

13. Реформировать систему налогообложения добычи нефти. Реализовать внедрение системы налогообложения на основе финансового результата, а не количественной добычи.

14. Рассмотреть вопросы увеличения финансирования депрессивных территорий в виде создания дополнительных рабочих мест, новых производств и т.д. для поддержания присутствия в АЗ РФ.

15. Создать «Фонд развития Арктики» из имеющихся финансовых ресурсов регионов АЗ РФ. Часть доходов аккумулировать для развития Арктики и социальной защиты коренного и оседлого населения.

16. Развивать новые направления экономической деятельности, имеющей значительный потенциал и в будущем способной интенсивно развиваться, в частности этнотуризм.

17. Провести развернутую оценку предпринимательского климата территорий АЗ РФ, в т.ч. исследования по прогнозному развитию малого и среднего предпринимательства у КМНССиДВ.

Арктическая зона РФ имеет массу особенностей, требующих столь же особого регулирования на всех уровнях и эти особенности учитываются федеральными координационными органами. Реализация предложенных изменений в законодательство, касающееся народов циркумполярной цивилизации, позволит сохранить и преумножить и без того хрупкую организацию их жизнедеятельности. В 2016 г. ряд дополнений будут рассмотрены в повестке работы Государственной комиссии по вопросам развития Арктики, Совета Федерации ФС РФ и Координационного совета РСПП по развитию Северных территорий и Арктики.

Несмотря на незначительную долю проживающего в АЗ РФ населения, его вклад в экономическое развитие страны огромен. В то же время основными выгодоприобретателями от освоения недр является не оседлое население и коренные жители, а корпорации и бюджеты всех уровней. По оценкам экспертов, прямой экономический эффект от освоения Арктического шельфа составит к 2030 г. 8–10 трлн. руб. Косвенный социально-экономический эффект – более 1 трлн. руб. по ценам 2015 г. Часть этих средств необходимо вернуть в территории, которые стали донорами для их получения коммерческим компаниям и государственному бюджету в виде реализации программ помощи КМНССиДВ и восстановления экологического баланса.

Стратегической задачей государственной социально-экономической политики в АЗРФ является не только постоянная положительная динамика развития производства и промышленности с позиции долгосрочных геополитических и экономических интересов страны, но, в первую очередь, создание комфортных условий жизнедеятельности для человека и повышение уровня жизни населения Арктики, в т.ч. аборигенного.

Процесс сохранения КМНССиДВ возможен только при участии государства. Особые права, которыми наделяются КМНС, необходимы не для выделения их из числа других народов, населяющих РФ, а для минимального сохранения их уклада и жизни, тающего с каждым днем.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ: Федеральный закон от 20.07.2000 г. N 104-ФЗ с изменениями и дополнениями от: 21.03.2002 г., 22.08.2004 г., 02.02.2006 г., 28.12.2013 г. // Портал ГАРАНТ.РУ. – URL: <http://base.garant.ru/182356/> (дата обращения 05.01.16).
2. Последние данные о численности народов Севера // Центр содействия КМНС. – 13.08.2014. – URL: <http://www.csipn.ru/glavnaya/actual/1204-poslednie-dannye-o-chislennosti-narodov-severa>.
3. Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации // Википедия. – URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Коренные_малочисленные_народы_Севера,_Сибири_и_Дальнего_Востока_Российской_Федерации (дата обращения 05.01.2016).

FEDOTOVSKIKH, Alexander V. – PhD in Economics, professor of Russian Academy of Natural History. Russian Union Industrialists and Entrepreneurs, Chairman the Union «Northern Industrialists and Entrepreneurs», Member of the work group «Social-economic development» of the State Commission for Arctic Development. 663300, 7A Sevastopolskaya St., Norilsk, Russia. E-mail: spp@nrd.ru.

EXPANDING THE RANGE OF REGULATORY AND LEGAL SUPPORT FOR THE CIRCUMPOLAR CIVILIZATION IN TERMS OF DEVELOPMENT ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Russian legislation, which regulating the livelihoods of the peoples of the circumpolar civilization requires extensions and additions. Help representatives of the peoples of the circumpolar civilization is often carried out on the residual principle due to their small size and low degree of participation in social processes. Preserving the traditional way of life, economy and culture of the indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East is possible only when the legal support of the federal state. However, in Russia there are many gaps in the ethnic legislation, despite the fact that in recent years adopted the basic documents on the development of the Arctic zone of the Russian Federation. To solve the problem requires a serious and joint work of the authorities and local government, business, the leading work on the development of subsurface resources, and public organizations. The foreign experience redress the peoples of the circumpolar civilization can find many examples of support both from the government and from large companies doing business in the polar latitudes. Only the modernization of ethnic legislation will eliminate gaps, inconsistencies and allow to include in the legal framework a number of modern trends of development of the Russian Arctic. In 2016 a number of amendments would be considered on the agenda of the State Commission for the development of the Arctic, the Russian Federation Council and the Coordination Council of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs on the development of the Northern Territories and the Arctic. New regulations will contribute to the sustainable development of the Arctic and the improvement of quality of life. Special rights accruing to the indigenous peoples of the North, is not necessary to separate them from the other peoples living in Russia, and to a minimum to preserve their way of life.

**ARCTIC LEGISLATION; CIRCUMPOLAR CIVILIZATION;
SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE ARCTIC INDIGENOUS; PEOPLES OF
THE NORTH**
