

DOI: 10.12731/2576-9634-2024-8-1-174

УДК 342.5



Научная статья | Публично-правовые науки

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЕВЕРНЫМ ЗАВОЗОМ КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРА И АРКТИКИ РОССИИ

*Г.В. Гончарук*

*Достижение «ускоренного социального и экономического развития»<sup>1</sup> российского Севера и Арктики предполагает, в том числе, бесперебойное снабжение труднодоступных территорий, к которым отсутствует круглогодичный подъезд наземным транспортом, товарами первой необходимости (продукты питания, медикаменты, топливо). В разные периоды времени для снабжения таких территорий применялись различные схемы доставки – с большей или меньшей степенью участия государства. Так, в советский период северный завоз реализовывался полностью силами и за счет государства. Все эксперты отмечают высокий уровень организации, отсутствие сбоев, широкий ассортимент и объем всех необходимых товаров. С переходом страны к рыночной экономике реализация мероприятий северного завоза была передана на уровень субъектов Российской Федерации. Децентрализованная модель характеризуется сбоями в поставке товаров, их узким ассортименте, низким объеме и завышенными ценах. С 2024 году вступил в силу новый специальный федеральный закон о северном завозе, активно разрабатываются и принимаются подзаконные акты о регулировании процессов доставки товаров в труднодоступные районы страны. Анализ вновь принятых*

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 26.10.2020 № 645 "О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года" // "Собрание законодательства РФ", 02.11.2020, № 44, ст. 6970.

*нормативно-правовых документов свидетельствует о возврате к централизованному государственному управлению северным завозом. Проведение исследования о роли государственного управления в процессе реализации северного завоза и о его влиянии на социально-экономическое развитие Севера и Арктики своевременно, что представляет собой актуальность статьи. В результате исследования сделаны выводы о том, что государственное регулирование северным завозом сегодня является основой социально-экономического развития Севера и Арктики России.*

**Ключевые слова:** Арктическая зона Российской Федерации; Крайний Север; Канада; северный завоз; нормативно-правовое регулирование; государственное управление; государственное регулирование; вахтовый метод; труднодоступные районы

**Для цитирования.** Гончарук Г.В. Государственное регулирование северным завозом как фактор социально-экономического развития Севера и Арктики России // *Russian Studies in Law and Politics*. 2024. Т. 8, № 1. С. 112-132. DOI: 10.12731/2576-9634-2024-8-1-174

Original article | Public Law Sciences

## **ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF THE NORTHERN DELIVERY AS A FACTOR OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE NORTH AND THE ARCTIC ZONE OF RUSSIAN FEDERATION**

**G. V. Goncharuk**

*Achieving “accelerated social and economic development” of the Russian North and the Arctic presupposes, among other things, the uninterrupted supply of hard-to-reach territories, to which there is no year-round access by land transport, with essential goods (food, medicine, fuel). At different periods of time, different delivery schemes were used to supply such territories - with a greater or lesser degree of state participation. Thus, during the Soviet period, northern deliveries were carried*

out entirely at the expense of the state. All experts note the high level of organization, the absence of failures, the wide range and volume of all necessary goods. With the country's transition to a market economy, the implementation of northern delivery activities was transferred to the level of the constituent entities of the Russian Federation. The decentralized model is characterized by disruptions in the supply of goods, their narrow range, low volume and inflated prices. Since 2024, a new special federal law on northern delivery has come into force, and by-laws are being actively developed and adopted to regulate the processes of delivering goods to hard-to-reach areas of the country. An analysis of the newly adopted regulatory documents indicates a return to centralized state management of northern deliveries. Conducting research on the role of public administration in the process of implementing northern delivery and its impact on the socio-economic development of the North and the Arctic is timely, which represents the relevance of the article. As a result of the study, conclusions were drawn that state regulation of northern imports today is the basis for the socio-economic development of the North and Arctic of Russia.

**Keywords:** Arctic zone of the Russian Federation; Far North; Canada; northern delivery; legal regulation; public administration; government regulation; rotation method; hard-to-reach areas

**For citation.** Goncharuk G.V. Administrative and Legal Regime of the Northern Delivery as a Factor of Sustainable Development of the North and the Arctic Zone of Russian Federation. *Russian Studies in Law and Politics*, 2024, vol. 8, no. 1, pp. 112-132. DOI: 10.12731/2576-9634-2024-8-1-174

## Введение

Актуальность настоящей статьи заключается в том, что сегодня в условиях нестабильной международной обстановки, представляющей угрозу национальной безопасности, в том числе и на территориях Крайнего Севера, активно формируется новая нормативно-правовая база для организации и осуществления мероприятий по бесперебойной доставке грузов в районы Севера и Арктики России, к

которым отсутствует круглогодичный доступ наземным транспортом. Это свидетельствует о намерении российского Правительства укреплять свои позиции на этих территориях, осуществлять здесь политику «ускоренного экономического и социального развития»<sup>1</sup>. В этой связи своевременно провести исследование, посвященное анализу научных подходов к методам освоения Севера и Арктики в целом и к способам организации северного завоза, в частности.

**Цель** настоящей статьи – определить роль государственного регулирования северным завозом для социально-экономического развития Севера и Арктики России.

Для достижения поставленной цели в рамках исследования планируется решить ряд задач. Рассмотреть точки зрения ученых на вопрос о заселении территорий Севера и Арктики (или применении вахтового метода освоения природных ресурсов), дать краткую характеристику северному завозу, действующему нормативно-правовому регулированию в области общественных отношений, связанных с реализацией доставки грузов в труднодоступные районы Севера и Арктики, провести краткий ретроспективный анализ системы северного завоза за последние 20 лет, проанализировать современную политику государства в отношении развития территорий Крайнего Севера, сделать выводы о наилучшем способе реализации северного завоза (централизованное государственное управление или рыночные отношения).

**Объектом исследования** являются общественные отношения в сфере осуществления северного завоза и социально-экономического развития Севера и Арктики России.

Историография исследуемых в статье вопросов представлена отечественными и зарубежными авторами.

Благодаря работам Горошко Н.В., Пацала С.В., Корчак Е.А., Максимовой Д.Д., Чернова С.Н., Куценко С.Ю. сложилось комплексное представление о научных подходах в вопросе способов освоения

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 26.10.2020 № 645 "О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года" // "Собрание законодательства РФ", 02.11.2020, № 44, ст. 6970.

Севера и Арктики России (вахта или заселение), понимание основных причин формирования того или иного научного подхода. Так, Куценко С.Ю. в рамках своего исследования приводит один из важнейших в современных политических условиях аргументов в пользу заселения Севера и Арктики – развитие Северного морского пути.

Труды зарубежных авторов Storey Keith, Tommy Jensena и Johan Sandström помогли сформировать представление об основных причинах вахтового способа освоения канадской Арктики.

Работы Богера И.И., Люкевича И.Н., Микуленка А.С., Гомана В.А. способствовали формированию собственного подхода в вопросе наиболее эффективного способа организации и реализации северного завоза (государственное регулирование или свободные рыночные отношения).

Благодаря статьям Новика А.В. и Потаповой А.И. сложилось общее впечатление о международной системе фондов благосостояния и специализированных фондов, созданных в целях финансирования арктических проектов в Канаде.

Данные об объемах северного завоза получены из научной статьи Кузнецова М.Е. и Никишовой М.И.

### **Материалы и методы**

В целях проведения исследования использовались общенаучные методы: исторический метод, анализ, синтез, сравнительный и логические методы.

Анализ нормативно-правовых актов проведен с использованием формально-юридического метода.

### **Результаты и обсуждения**

До сих пор одним из обсуждаемый в научном сообществе вопросов является – «какой способ освоения Крайнего Севера (в первую очередь, Арктики) более выгодный и приемлемый для государства – заселение или вахта».

В истории оба способа применялись государством в разные периоды времени. Так, до 1970-х годов в связи с необходимостью ос-

воения богатых ресурсов Севера одновременно шло его «активное заселение» [3;93]. Трудоспособное население привлекали сюда дополнительными государственными гарантиями и высокими зарплатами – «заработная плата была в три раза больше чем на большой земле»<sup>1</sup>. В период с 1970 – х по 1980-е годы популярность получил вахтовый способ освоения Севера и Арктики. В это время появляются вахтовые поселки. Хаотичное освоение Арктики и Севера преимущественно вокруг крупных месторождений привело к тому, что «к концу XX в. Россия получила огромную труднодоступную территорию с множеством дисперсно разбросанных населенных пунктов», которые нужно обеспечить как минимум товарами первой необходимости (топливо и продовольствие). Снабжение этих территорий ввиду его экономической неэффективности и дороговизны стало и до сих пор является государственной задачей.

Подобные факты стали основой для многочисленных дискуссий среди ученых: «Нужно ли тратить столько материальных и финансовых средств, чтобы обеспечить снабжение северных территорий?», «Зачем держать в труднодоступных районах население, когда огромная часть страны с более подходящими условиями для жизни еще не освоена?», «На сколько интересы государства в наличии людей в труднодоступных северных районах оправдывают огромные ежегодные финансовые затраты?».

Ученые экономисты оценивают политику заселения Севера стратегически не эффективной, объясняя это тем, что, во-первых, это очень дорого (доставка практически всех видов товаров, включая энергетические ресурсы, строительство и модернизация транспортной, жилищной социально-культурной инфраструктуры и т.д.), во-вторых, как отмечают Горощко Н.В. и Пацала С.В., это излишне «расточительно распылять население» [3;95] по неблагоприятным для жизни регионам, в то время как даже центральные и южные территории страны слабо благоустроены и заселены. Научный сотрудник Кольского научного центра Российской Академии Наук Корчак Е.А., анализируя современную политику в различных сфе-

<sup>1</sup> <https://ysia.ru/osvoenie-arktiki-vahta-ili-zaselenie/>

рах жизнедеятельности северных территорий, приходит к выводу о «низкой степени бытовой привлекательности северных и арктических территорий» [6;111], в целом, о низком уровне жизни большинства северных территорий (за исключением индустриально развитых субъектов РФ).

Интересна также точка зрения сторонников вахтового метода освоения Севера Максимовой Д.Д. и Николаевой Т.С., которые полагают что он является «наиболее рациональным с экономической точки зрения методом освоения территории» [9;468]. Такой подход основывается на ряде факторов, в том числе: отсутствие квалифицированной рабочей силы в местах разработки месторождения, удаленность месторождений. В качестве примера привлечения вахтовых работников на промышленные предприятия в исследовании приводится опыт Канады, «где он стал распространяться в 1970-е годы – в условиях развитие добывающей промышленности и одновременного отсутствия государственной концепции и финансирования по развитию северных поселений» [15]. В целях обеспечения развития территорий канадского Севера и Арктики в качестве работников добывающих предприятий в основном привлекаются местные жители, «85 % которых составляют аборигены» [16]. Канадское правительство, в отличие от советского, никогда не проводило политику принудительного заселения территорий Крайнего Севера. Поэтому эта часть страны не так густо заселена, как российский Север, и поэтому здесь преобладает вахтовый метод разработки месторождений (с привлечением к труду коренного населения).

Кроме того, сторонники вахтового метода, отмечая особенности появления северных городов и поселков преимущественно вокруг различных сырьевых месторождений (моногорода), справедливо задаются вопросом перспектив развития этих поселений по мере их ликвидации и закрытия. В поддержку вахтового метода освоения Севера эксперт нефтегазового комплекса Геннадий Шмаль приводит одинаковую статистику добычи газа за аналогичный период в вахтовом поселке с населением «10,5 тыс. человек и городском по-

селении с населением 250 тыс. человек»<sup>1</sup>. А финансовые затраты на содержание населения – разные (на содержание вахтовиков тратиться значительно меньше ресурсов, чем на жителей городского поселения). Мнение коллеги поддержал руководитель представительства Ямало-Ненецкого автономного округа в Санкт-Петербурге Александр Палагин, отмечая тенденцию продвижения месторождений «все севернее и севернее»<sup>2</sup>, что заставляет применять вахтовый метод ввиду исключительной дороговизны создания поселения и поддержания в нем достойного уровня жизни.

В противовес вахтовому методу освоения Севера в научной среде также активно поддерживается мнение о необходимости заселения этих территорий.

Так, главный научный сотрудник Карельского филиала Российской Академии наук, доктор юридических наук, профессор Чернов С.Н. отмечает исключительную важность пребывания человека в семье для сохранения его здоровья и социального благополучия: «необходимо создавать комфортные условия для проживания и работы: строить современные жилые дома, детские сады, школы, больницы, спортивные сооружения, культурные комплексы, учреждения высшего и среднего образования» [13;52]. Профессор Института нефти и газа имени И.М. Губкина Георгий Рубан заявляет о развитии нового направления по извлечению «трудно добываемых запасов газа»<sup>3</sup>, что исключает необходимость обезлюдивания поселений, созданных вокруг месторождения. Мнение ученого поддержали начальник лаборатории экологического сопровождения экспертизы проектов «Газпром ВНИИГАЗ» Унанян Константин и заместитель директора Института проблем нефти и газа Российской Академии наук Василий Богоявленский.

Ведущий научный сотрудник Российской Академии наук, кандидат экономических наук Куценко С.Ю. отмечает исключительную важность «закрепления населения в прибрежных районах АЗРФ»

---

<sup>1</sup> <https://sakhaday.ru/news/osvoenie-arktiki-vahta-ili-zaselenie>

<sup>2</sup> <https://tass.ru/v-strane/8075555?ysclid=lnis6zgka5701566213>

<sup>3</sup> <https://ysia.ru/osvoenie-arktiki-vahta-ili-zaselenie/?ysclid=lnirtexvxn109403098>

[7;229] в целях обслуживания и развития Северного морского пути. Ученый считает, что только кардинальные меры позволят удержать население в этих районах: высокие (по сравнению с общероссийским уровнем) заработные платы (как, например, в г. Анадырь), проведение крупномасштабного строительства современных жилых и культурно-досуговых помещений (например, г. Нарьян-Мар), создание высокого уровня жизни населения (по сравнению с обжитыми районами).

Исследователь затрагивает насущные вопросы, которые в настоящее время приобретают особую актуальность – развитие Северного морского пути (далее также СМП). 3 октября 2023 г. прошло совещание Президента Российской Федерации с Совбезом РФ, в рамках которого были намечены дальнейшие пути развития Севера в целом и СМП в частности. В августе 2022 года был утвержден План развития СМП, «общий объем финансирования которого оценивается в 1790,5 млрд. рублей»<sup>1</sup>. Эффективное функционирование СМП – одна из приоритетных государственных задач. Для ее реализации необходим огромный человеческий капитал. Безусловно, часть рабочей силы будет привлечена посредством вахтового метода (на стадии создания и строительства), однако, дальнейшее обслуживание инфраструктуры на всей протяженности СМП ввиду обширных территорий и большого количества объектов возможно только силами местного населения.

В условиях современной политической обстановки и одновременной исключительной уязвимости российского Севера и Арктики Правительство России вынуждено направить вектор государственной политики на развитие районов Крайнего Севера (принимать нормативно-правовые документы стратегического планирования, проводить научные исследования, осуществлять мониторинг статистических показателей). В условиях нестабильной международной ситуации и военной угрозы безлюдные территории представляют угрозу государственной безопасности. Учитывая изложенное, представляется, что на сегодняшний день заселение является наиболее

1 <https://rg.ru/2022/08/08/sudohodnost-biudzheta.html?ysclid=lnk91qaxpx374070730>

эффективным способом освоения Севера и АЗРФ. Работая в сложных климатических условиях, человек должен жить в комфортных условиях в окружении своей семьи. В данном случае опыт Канады по распространности вахтового метода работы не подходит для Российской Федерации, так как канадский Север не так густо заселен, как российский (0,031 человек на кв. метр канадской арктической зоны против 0,511 человек на кв. метр российской арктической зоны). Низкая плотность населения, состоящая к тому же преимущественно из коренных народов, вынуждает Правительство Канады применять вахтовый метод работы. В России же плотность населения Севера и Арктики позволяет применять традиционный наемный труд. Исключения составляют труднодоступные и удаленные от населенных пунктов месторождения.

С принятием в 2020 году Стратегии развития АЗРФ до 2035 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации 26 октября 2020 года № 645<sup>1</sup>, российское Правительство взяло курс на развитие северных и арктических территорий страны.

Одним из необходимых условий социально-экономического развития Севера и Арктики, в том числе, является бесперебойное снабжение территорий с ограниченными сроками доставки товаров первой необходимости: продовольствие, топливо, медикаменты и иные социально значимые грузы. Перечень таких территорий утвержден Правительством Российской Федерации<sup>2</sup>. Ввиду сложных климатических условий сельское хозяйство и скотоводство здесь развиты слабо или вообще отсутствуют (за исключением оленеводства в ряде арктических регионов). Транспортная инфраструктура в таких районах представлена в основном авиа, морским (речным) транспортом,

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ", 02.11.2020, № 44, ст. 6970

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 16.11.2023 № 1930 "Об утверждении перечня территорий северного завоза и Правил внесения изменений в перечень территорий северного завоза"// "Собрание законодательства РФ", 20.11.2023, № 47, ст. 8440 (до 01.04.2024). Постановление Правительства РФ от 16.11.2023 № 1930 "Об утверждении перечня территорий северного завоза и Правил внесения изменений в перечень территорий северного завоза"// "Собрание законодательства РФ", 20.11.2023, № 47, ст. 8440 (после 01.04.2024)

авто зимниками. Использование морского и речного транспорта возможно в короткий навигационный период (порядка 3 недели), в который необходимо оперативно завезти весь объем перечисленных выше товаров на календарный год вперед (до открытия следующей навигации). Ввиду высокой стоимости авиа транспорт используется средне статистическими субъектами Российской Федерации крайне редко (в исключительных ситуациях), экономически развитые арктические регионы (Ямало-Ненецкий автономный округ) имеют возможность включить его в логистические маршруты на постоянной основе. Доставка грузов в труднодоступные регионы отягчается мультимодальностью перевозок (например, сначала морским транспортом по СМП, затем речным транспортом по судоходным рекам, затем автозимниками до пункта назначения) и системой хранения (между перевозками разными видами транспорта). Планирование и закупка товаров первой необходимости для их дальнейшей транспортировки в труднодоступные северные районы также имеют свою специфику. Ввиду длительных периодов исполнения обязательств по контрактам (от момента закупки до момента доставки в пункт назначения может пройти 1 календарный год и более) реализация мероприятий по поставке грузов в удаленные районы Севера и Арктики становятся не выгодными для предпринимателей. Перечень закупаемых товаров, субсидируемых государством, определен нормативно-правовым актом<sup>1</sup>, меры государственной поддержки на ассортимент грузов, не включенных в данный перечень, не распространяются.

Описанная выше система мероприятий, включающая в себя процессы планирования, закупки, транспортировки и хранения грузов

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 18.01.2017 № 24 "Об утверждении перечня товаров, для целей закупки и доставки которых в субъекты Российской Федерации, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, могут предоставляться бюджетные кредиты юридическим лицам за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены такие районы и местности"// "Собрание законодательства РФ", 30.01.2017, № 5, ст. 784. (до 01.04.2024), Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2023 № 3462-р "Об утверждении перечня грузов северного завоза первой категории"// "Собрание законодательства РФ", 11.12.2023, № 50, ст. 9112

для труднодоступных северных и арктических районов России, в науке, а теперь уже и в законодательстве, называется северным завозом.

Современные исследователи, анализируя феномен северного завоза, разделились во мнении о системе его организации и регулирования. Ряд ученых утверждает, что «прямое государственное воздействие на процесс организации завоза в регионы Крайнего Севера не имеет перед собой преимуществ в рыночных условиях» [1;106]. Сторонники этого подхода полагают, что в условиях рыночной экономики государство может лишь косвенно регулировать процесс досрочной доставки товаров, содействуя созданию сообществ участников завоза, непосредственно реализующих мероприятия по закупке, доставке, хранению и сбыту товаров первой необходимости. Предполагается, что все бремя финансового обеспечения территорий должно лечь на плечи ресурс добывающих компаний, отчисляющих в специально созданные фонды процент от добычи полезных ископаемых.

Данная точка зрения справедлива, в первую очередь, потому, что добыча ресурсов в Арктике приносит огромную прибыль частным компаниям и, соответственно, существенные налоговые поступления в бюджет государства: «вклад АЗРФ в ВВП страны - 12 %» [8;69]. Минвостокразвития РФ заявляет, что сегодня «Арктическая зона формирует пятую часть федерального бюджета РФ»<sup>1</sup>.

Кроме того, имеется положительная практика организации и функционирования специальных фондов для финансирования арктических проектов, например, в Канаде и США (Аляска). Так, в Канаде действуют инвестиционные фонды, формируемые за счет средств федерального бюджета, а также за счет бизнес инвестиций, и осуществляющие финансирование проектов, в том числе арктических, в различных сферах: «Фонд развития коренных народов, фонд инициатив северных общин, Арктический энергетический фонд, инфраструктурный фонд, зеленый муниципальный фонд» [11], «фонд возрождения общин Канады, фонд рабочих мест и роста» [12;32] и многие другие.

---

<sup>1</sup> <https://ria.ru/20230315/byudzhets-1858046049.html>

Практика создания Фондов благосостояния («Sovereign Wealth Funds (SWFs)» [14]), формируемых за счет доходов бюджета государства от добычи полезных ископаемых, распространена во всем мире: Кувейт, Норвегия, Саудовская Аравия, Канада и другие. Такой фонд функционирует и в американском штате Аляска «Alaska Permanent Fund» [4].

В России в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.12.2022 № 2553 создан Фонд развития Арктической зоны Российской Федерации (Арктический фонд). Однако, как утверждают эксперты, источники формирования фонда нуждаются в серьезной реорганизации, так как на сегодняшний день они «не покрывают расходы на развитие российской Арктики, нижний предел которых определялся Минвостокразвития России на декабрь 2021 г. в размере 1 млрд руб.» [10]. Это связано с тем, что фонд формируется за счет налога на прибыль, который для резидентов АЗРФ стремится к нулю, таможенных пошлин, в отношении которых резидент АЗРФ в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2020 № 193-ФЗ может применить «процедуру свободной таможенной зоны»<sup>1</sup>, и акцизов на легковые автомобили и мотоциклы.

Как следует из примера выше, практика создания и функционирования специальных арктических фондов, которые смогли бы, как в других добывающих странах, финансировать, в том числе, мероприятия северного завоза, на сегодняшний день в России слабо развита. Хотя, данное направление финансового обеспечения потребностей Севера и Арктики представляется перспективным и соответствующим общемировым тенденциям добывающих регионов. В целях дальнейшего развития Фонда развития Арктической зоны Российской Федерации в Постановление Правительства РФ от 30.12.2022 № 2553 целесообразно внести изменения, касающиеся расширения источников пополнения Фонда, например, за счет налога на недра, во-первых, потому, что он представляет собой реальный источник пополнения федерального бюджета, во-вторых,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ "О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 20.07.2020, № 29, ст. 4503.

потому, что он уплачивается непосредственно за использование ресурсов Севера и Арктики (социальная справедливость). Однако, создание такого фонда благосостояния в Арктике, который будет, как предполагается, финансировать без дополнительного государственного регулирования мероприятия завоза на рыночных условиях, то есть выгодных для бизнеса, приведет только к неэффективной трате бюджетных средств. Предприниматели будут предлагать свои услуги по доставке товаров первой необходимости по завышенным (выгодным для них) ценам, а финансировать эти мероприятия в общем итоге придется государству (за счет средств Фонда, пополняемого за счет налоговых поступлений из государственного бюджета). Кроме того, очевидно, что при отсутствии государственного регулирования закупка, доставка и хранение социально значимых товаров будет осуществляться каждым субъектов Российской Федерации самостоятельно. Действовавшая в период с начала двухтысячных годов до 2023 года децентрализованная система северного завоза доказала свою неэффективность. После перехода к рыночным отношениям и отмене Федерального закона «Об основах государственного регулирования социально - экономического развития Севера Российской Федерации» от 19.06.1996 № 78-ФЗ<sup>1</sup> организация доставки товаров на территории с ограниченными сроками завоза была полностью передана на уровень субъектов Российской Федерации без соответствующего финансового обеспечения из средств федерального бюджета. Это, в том числе, привело к многочисленным срывам поставок жизненно важных грузов, например, «в западные поселки и села Ненецкого автономного округа во время навигации 2023 года не успели доставить топливо»<sup>2</sup>, «в навигационный период 2013 года для нужд Абыйского, Момского и Аллаиховского районов Якутии по реке Индигирка удалось завезти только 34,8 процентов грузов от запланированных объемов»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> "Собрание законодательства РФ", 24.06.1996, № 26, ст. 3030

<sup>2</sup> <https://rg.ru/2023/11/01/reg-szfo/v-nao-prokuratura-proveriaet-prichiny-sryva-severnogo-zavoza.html>

<sup>3</sup> <https://rg.ru/2013/11/15/reg-dfo/halatnost-anons.html>

Ряд исследователей, анализируя управление и координацию мероприятий северного завоза, приходит к выводу об обязательной необходимости государственной поддержки и регулирования завоза ввиду «отсутствия в его процессе конкурентных, рыночных отношений» [2;65], что вызвано слабым развитием транспортной инфраструктуры и низкой численностью населения. Надо отметить, что данная точка зрения, представляется более обоснованной и менее рискованной в нынешних реалиях. По оценкам экспертов, ежегодные затраты на осуществление завоза на территории Крайнего Севера и приравненные к ним местности ориентировочно составляют «56,7 млрд. рублей» [5] (данные за 2020 год). Для сравнения общий объем расходов бюджета Республики Карелия на 2020 год составляет «60, 3 млрд. рублей»<sup>1</sup>. Аналитики «Востокгосплана» подсчитали, что на организацию северного завоза только в Республику Саха (Якутия) ежегодно тратится «порядка 30–35 млрд руб., из них около 65% – это кредитные ресурсы»<sup>2</sup>. Высокая стоимость мероприятий для доставки грузов в труднодоступные районы Севера и их одновременная убыточность (ввиду введенных ограничений максимальных цен тарифов для розничной продажи населению) делает это направление не привлекательным для бизнеса, что исключает его из общего регулирования рыночных отношений.

В сегодняшних реалиях северный завоз должен быть полностью организован, урегулирован и обеспечен силами государства. Для этого был принят специальный федеральный закон о северном завозе, разрабатываются и принимаются новые подзаконные акты. Следует отметить, что во времена Советского Союза северный завоз полностью централизованно финансировался и управлялся государством из единого центра (были созданы специальные органы управления), что способствовало высокой эффективности поставок, широкому ассортименту и достаточному объему продукции, продаваемой в розничных магазинах Крайнего Севера.

<sup>1</sup> Закон Республики Карелия от 19 декабря 2019 года № 2440-ЗРК "О бюджете Республики Карелия на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов"// "Собрание законодательства РК", № 12 (Часть II), декабрь, 2019, ст. 2691.

<sup>2</sup> <https://news.ati.su/news/2021/06/23/tsifrovuju-sistemu-severnogo-zavoza-razrabotajut-v-jakutii-181379/>

Государственное регулирование северным завозом в соответствии с действующим законодательством включает в себя, в том числе, определение перечня товаров первой необходимости, для доставки которых предоставляются меры государственной поддержки, утверждение перечня таких мер поддержки, определение территорий северного завоза, подпадающих под специальное государственное регулирование, наделение отдельных органов полномочиями федерального координатора северного завоза, единого морского оператора, утверждение их прав и обязанностей в процессе реализации северного завоза, установление деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области планирования закупок и создания (модернизации) опорной сети транспортно-логистической инфраструктуры северного завоза, установление цен, тарифов и торговых надбавок на товары и услуги в рамках завоза. Таким образом, современное государственное регулирование северным завозом охватывает все процессы доставки грузов в труднодоступные регионы страны.

### **Выводы**

В рамках исследования рассмотрены полярные точки зрения ученых на вопрос о заселении территорий Севера и Арктики (или преимущественном применении вахтового метода освоения природных ресурсов в условиях слабого развития или полного отсутствия круглогодичной наземной транспортной инфраструктуры в ряде населенных пунктов), дана краткая характеристика северного завоза, действующего нормативно-правового регулирования в области общественных отношений, связанных с реализацией доставки грузов в труднодоступные районы Севера и Арктики, проведен краткий ретроспективный анализ системы северного завоза за последние 20 лет, проанализирована современная политика государства в отношении развития территорий Крайнего Севера, сделаны выводы о наилучшем способе реализации северного завоза

Проведенный анализ показал, что современная политика, проводимая Правительством России, в том числе, направленная на

развитие специального законодательства о северном завозе, свидетельствует, скорее, о намерении государства активно развивать, осваивать и заселять труднодоступные территории Севера и Арктики.

Точка зрения об отсутствии необходимости государственного регулирования северным завозом в нынешних реалиях представляется преждевременной. Предлагаемая система финансирования за счет фондов благосостояния без ограничения общих принципов рыночных отношений не будет способствовать повышению эффективности и оптимизации процессов северного завоза и снабжения северных и арктических территорий, а, вероятнее всего, приведет к излишней трате бюджетных средств на реализацию этих мероприятий.

Анализ действующих нормативно-правовых документов в области доставки товаров в районы, у которых отсутствует круглогодичное наземное сообщение с «большой землей», показал, что современное государственное регулирование охватывает все процессы северного завоза (от планирования до установления тарифов на розничную продажу). Закрепление соответствующих полномочий за должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации, государственных организаций также свидетельствует о намерении Правительства РФ осуществлять полное государственное регулирование завозом. Существовавшая в течение 20 лет децентрализованная схема реализации северного завоза показала свою неэффективность (срывы завозов), расточительность (например, не применялись оптимальные межрегиональные логистические маршруты) и заложила предпосылки для развития современного централизованного государственного регулирования.

Социально-экономическое развитие территорий с ограниченными сроками завоза грузов, в первую очередь, зависит от организации качественной системы северного завоза. Анализ современной международной обстановки, активно развивающегося нормативно-правового регулирования процессов доставки грузов в труднодоступные районы Севера и Арктики, системы организации северного завоза, существовавшей до 2023 года, проведенный в рамках исследования, показал, что альтернатив централизованному государственному

управлению северным завозом на сегодняшний день нет. Механизм доставки товаров в такие районы не может быть эффективно реализован в рыночных условиях без дополнительного государственного регулирования и управления. Таким образом, государственное регулирование северным завозом сегодня является основой социально-экономического развития Севера и Арктики России, т.к. в современных условиях именно централизованное государственное управление позволит обеспечить создание эффективной системы снабжения этих территорий жизнеобеспечивающими товарами.

### *Список литературы*

1. Богер И. Б. Северный завоз грузов в районы Северо-Востока России // Регион: экономика и социология. 2003. № 3. С. 105–121.
2. Гоман В. А. Северный завоз: реалии, возможности, перспективы // Человек и труд. 2000. № 6. С. 63-67.
3. Горошко Н.В., Пацала С.В. К вопросу о «Северной» стратегии России: освоение или заселение // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2020. № 52. С. 88-103. <https://doi.org/10.17223/19988648/52/6>
4. Дворейкий В.М. Правовой статус «Постоянного Фонда Аляски»: общая характеристика// Финансы и управление. 2019. № 1. С. 10-18.
5. Кузнецов М.Е., Никишова М.И. Управление северным завозом: правовой аспект// Russian Journal of Economics and Law. 2022. Т. 16. №3. С. 548-565. <http://dx.doi.org/10.21202/2782-2923.2022.3.548-565>
6. Корчак Е.А. Государственная политика в сфере уровня жизни в регионах Севера и Арктики РФ // Государственная политика в сфере уровня жизни в регионах Севера и Арктики РФ. 2017. № 10. С. 110-123.
7. Куценко С.Ю. Обеспечение жизнедеятельности, как условие закрепления населения прибрежных районов Арктической зоны России // Современная научная мысль. 2017. № 1. С. 229-237.
8. Люкевич И.Н., Микуленок А.С. Системная социально-экономическая диагностика мегарегиона Арктической зоны Российской Федерации // Экономические науки. 2023. № 1 (218). С. 66-82.
9. Максимова Д.Д., Николаева Т.С. Вахтовый метод работы в Арктике // Евразийский Союз. 2022. № 6 (46). С. 466-470.

10. Ноговицын Р. Р., Софронова Т. С., Новиков А. В. Арктический фонд: возможности повышения эффективности формирования доходной базы // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2023. № 2. С. 104-116. <https://doi.org/10.37614/2220-802X.2.2023.80.007>
11. Новик А.В. Характеристика источников финансирования арктических проектов в Канаде // Сборник трудов XI Международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию юбилею кафедры и 114-летию РЭУ им. Г. В. Плеханова. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации; Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова; Базовая кафедра «Управление проектами и программами Capital Group»; Под редакцией В. И. Ресина. Москва. 2021. С. 141-147.
12. Потапова А.И. Зарубежный опыт государственной финансовой поддержки арктических территорий (на примере северных территорий Канады) // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2022. № 2 (28). С. 27-39.
13. Правовые и организационные основы устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации: [монография] / Чернов С.Н., Чернова Т.И. Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2022. 289 с.
14. Cuervo-Cazurra A., Grosman A., Wood G. Cross-country variations in sovereign wealth funds transparency // Journal of International Business Policy. January 2023. <https://doi.org/10.1057/s42214-023-00149-04>
15. Storey Keith. Fly-in/Fly-out: Implications for Community Sustainability // Sustainability. 2010. № 2. [https://www.researchgate.net/publication/45267933\\_Fly-inFly-out\\_Implications\\_for\\_Community\\_Sustainability](https://www.researchgate.net/publication/45267933_Fly-inFly-out_Implications_for_Community_Sustainability)
16. Tommy Jensen, Johan Sandström Fly-in/fly-out and the fragmentation of communities: A case study of a uranium mine on indigenous land // Journal of Rural Studies. 2020. № 78. P. 78-86.

### References

1. Boger I. B. Northern cargo delivery to the regions of the North-East of Russia. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 2003, no. 3, pp. 105-121.
2. Goman V. A. Northern import: realities, opportunities, prospects. *Chelovek i trud* [Man and Labor], 2000, no. 6, pp. 63-67.

3. Goroshko N.V., Patsala S.V. To the question of Russia's "Northern" strategy: development or settlement. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika* [Bulletin of Tomsk State University. Economics], 2020, no. 52, pp. 88-103. <https://doi.org/10.17223/19988648/52/6>
4. Dvoreikiy V.M. Legal status of the "Permanent Fund of Alaska": general characterization. *Finansy i upravlenie* [Finance and Management], 2019, no. 1, pp. 10-18.
5. Kuznetsov M.E., Nikishova M.I. Management of the northern importation: legal aspect. *Russian Journal of Economics and Law*, 2022, vol. 16, no. 3, pp. 548-565. <http://dx.doi.org/10.21202/2782-2923.2022.3.548-565>
6. Korchak E.A. State policy in the sphere of living standards in the regions of the North and the Arctic of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya politika v sfere urovnya zhizni v regionakh Severa i Arktiki RF* [State policy in the sphere of living standards in the regions of the North and the Arctic of the Russian Federation], 2017, no. 10, pp. 110-123.
7. Kutsenko S.Y. Provision of living standards as a condition for anchoring the population of coastal areas of the Arctic zone of Russia. *Sovremennaya nauchnaya mysl* [Modern Scientific Thought], 2017, no. 1, pp. 229-237.
8. Lyukevich, I.N.; Mikulenok, A.S. System socio-economic diagnostics of the megaregion of the Arctic zone of the Russian Federation. *Ekonomicheskie nauki* [Economic Sciences], 2023, no. 1 (218), pp. 66-82.
9. Maximova D.D., Nikolaeva T.S. Shift method of work in the Arctic. *Evraziyskiy Soyuz* [Eurasian Union], 2022, no. 6 (46), pp. 466-470.
10. Nogovitsyn R. R., Sofronova T. S., Novikov A.V. Arctic Fund: opportunities to improve the efficiency of revenue base formation. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka* [North and Market: the formation of economic order], 2023, no. 2, pp. 104-116. <https://doi.org/10.37614/2220-802X.2.2023.80.007>
11. Novik A.V. Characteristics of the sources of financing of Arctic projects in Canada. *Proceedings of the XI International Scientific and Practical Conference dedicated to the 25th anniversary of the Department and the 114th anniversary of the Plekhanov Russian Economic University*. Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation; G. V. Plekhanov Russian University of Economics; Basic Department "Project and Program Management"; Edited by V. I. Resin. Moscow, 2021, pp. 141-147.

12. Potapova A.I. Foreign experience of the state financial support of the Arctic territories (by the example of the northern territories of Canada). *Arktika XXI vek. Gumanitarnye nauki* [Arctic XXI century. Humanities], 2022, no. 2 (28), pp. 27-39.
13. *Legal and organizational foundations of sustainable development of the Arctic zone of the Russian Federation* [monograph] / Chernov S.N., Chernova T.I. Petrozavodsk: KarNTs RAS, 2022, 289 p.
14. Cuervo-Cazurra A., Grosman A., Wood G. Cross-country variations in sovereign wealth funds transparency. *Journal of International Business Policy*, 2023. <https://doi.org/10.1057/s42214-023-00149-04>
15. Storey Keith. Fly-in/Fly-out: Implications for Community Sustainability. *Sustainability*, 2010, no. 2. [https://www.researchgate.net/publication/45267933\\_Fly-inFly-out\\_Implications\\_for\\_Community\\_Sustainability](https://www.researchgate.net/publication/45267933_Fly-inFly-out_Implications_for_Community_Sustainability).
16. Tommy Jensen, Johan Sandström Fly-in/fly-out and the fragmentation of communities: A case study of a uranium mine on indigenous land. *Journal of Rural Studies*, 2020, no. 78, pp. 78-86.

### ДААННЫЕ ОБ АВТОРЕ

**Гончарук Галина Валерьевна**, аспирант, заместитель начальника отдела цифровой трансформации  
государственное бюджетное учреждение Республики Карелия «Карельский ресурсный центр цифровых технологий»  
Набережная Гюллинга, 11, г. Петрозаводск, Республика Карелия, 185005, Российская Федерация  
[89114025214@mail.ru](mailto:89114025214@mail.ru)

### DATA ABOUT THE AUTHOR

**Galina V. Goncharuk**, PhD student, Deputy Head of the Digital Transformation Department  
*Karelian Resource Center for Digital Technologies*  
11, Gulling Emb., Petrozavodsk, Republic of Karelia, 185005, Russian Federation  
[89114025214@mail.ru](mailto:89114025214@mail.ru)

Поступила 01.03.2024  
После рецензирования 20.03.2024  
Принята 25.03.2024

Received 01.03.2024  
Revised 20.03.2024  
Accepted 25.03.2024