

МАРИНА ЧУШКИНА

ОЦЕНКА МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ВАХТОВОЙ МИГРАЦИЕЙ В РЕГИОНАХ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИИ

НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

Чушкина Марина Сергеевна, магистрантка программы «Население и развитие» Института демографии НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 109028, Москва, Большой Трехсвятительский пер., д. 3, тел. +7 916 744 34 91
E-mail: chushkina.marina@gmail.com

Для желаемого Россией освоения Арктической зоны (развития региональной инфраструктуры, увеличения добычи полезных ископаемых и объемов торговли) требуется значительный объем человеческого капитала, который арктические регионы сегодня не способны обеспечить самостоятельно. Этот спрос на территориях с низкой плотностью населения может удовлетворить вахтовая миграция – вид временной трудовой миграции на труднодоступные территории. Однако, во-первых, далеко не все политики, государственные служащие и ученые считают вахтовую миграцию подходящей моделью для развития территорий, а во-вторых, год от года растет количество упоминаемых в СМИ нарушений трудовых прав вахтовиков. Если нормативная правовая регламентация вахтовой миграции имеет лазейки, которые недобросовестные работодатели могут использовать для экономии на издержках, то расширение использования труда вахтовиков в Арктике способно привести к соответствующему росту количества нарушений прав вахтовых мигрантов.

Целью данной работы является оценка организации вахтовой миграции в регионах Арктической зоны России для предоставления рекомендаций по возможному усовершенствованию этого процесса со стороны государства. В качестве методов исследования используются обзор нормативной правовой документации, контент-анализ публикаций в СМИ и интервьюирование государственных служащих и научных сотрудников из Республики Саха (Якутия).

Результаты исследования помимо прочего подтвердили наличие пробелов в законодательстве по вахтовой миграции. Так, например, само понятие вахтовой миграции отсутствует в федеральных нормативных правовых актах, а вахтовый метод недостаточно разграничен с сезонными работами, регламентация которых менее подробна. Также на основе опыта управления вахтовой миграцией в Якутии был составлен ряд дополнительных рекомендаций, касающихся сочетания стационарной модели развития и вахтового метода. В частности, использование трехсторонних соглашений между регионом, муниципалитетом и компанией, которая желает вести свою деятельность на конкретной территории, а также проведение этнологических экспертиз может оказаться полезным для выстраивания отношений между местными жителями и бизнесом и в других субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: вахтовая миграция; вахтовый метод работы; соблюдение трудовых прав; управление развитием территорий; Арктическая зона Российской Федерации

Цитирование: Чушкина М.С. (2020) Оценка механизмов управления вахтовой миграцией в регионах Арктической зоны России на примере Республики Саха (Якутия)//Городские исследования и практики. Т. 5. № 1. С. 117–134.
DOI: <https://doi.org/10.17323/usp512020117-134>

Введение

С 2019 года интерес к развитию Арктической зоны Российской Федерации как со стороны государства, так и со стороны бизнеса стал заметно возрастать.

В частности, подтверждением актуализации вопроса развития Арктики может послужить «подписание Указа Президента Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. N 78 “О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации” и необходимость осуществления мер по изменению структуры федеральных

органов исполнительной власти путем переименования Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и наделения его функциями по выработке государственной политики в сфере развития Арктики» ([Чушкина, 2019], см. также [Чушкина, 2020]). Вопросы расширения внешней границы континентального шельфа в Северном Ледовитом океане и развития Северного морского пути, выступающего постоянным катализатором инвестиционных проектов в Арктической зоне, регулярно упоминаются в государственной повестке и освещаются в средствах массовой информации в ключе планируемого увеличения прироста добычи полезных ископаемых и грузопотока.

Бизнес продолжает, кроме непосредственного наращивания своего присутствия в Арктике (например, путем увеличения мощностей «Ямал СПГ»), вкладываться в проведение научных исследований и дискуссий (например, генеральными партнерами V Международного арктического форума «Арктика — территория диалога» в 2019 году выступили ПАО «Газпром», ПАО «НОВАТЭК» и «Норникель»). Из чего следует вывод, что Арктика, реформирование «Арктического права» и изучение проблем регионов Арктической зоны России, к которым можно отнести территории 9 субъектов Российской Федерации (полностью или отдельных муниципальных образований)¹, — довольно насущный вопрос.

Однако «модернизация инфраструктуры и/или ее создание с нуля в рамках проектов и увеличение масштабов добычи полезных ископаемых актуализируют необходимость в рабочей силе не просто для строительства очередного объекта, но и для его последующей эксплуатации». «В краткие сроки такую потребность в труде на территориях с низкой плотностью населения» (средняя плотность населения по арктическим регионам составляет 1,8 чел. на 1 км² [Регионы России..., 2018]), «может обеспечить вахтовый метод занятости» ([Чушкина, 2019], см. также [Чушкина, 2020]).

Согласно статье 297 Трудового кодекса РФ, вахтовый метод — это «форма осуществления трудового процесса», при которой работник занят «вне места постоянного проживания» и его «ежедневное возвращение к месту постоянного проживания» невозможно в силу удаленности объекта производства [Трудовой кодекс, 2019]. «Тогда как вахтовая миграция, определение которой не дано в нормативных правовых документах, — это вид временной (возвратной) краткосрочной трудовой миграции на труднодоступные территории» ([Чушкина, 2019], см. также [Рыбаковский, 2005; Чушкина, 2020]). «Возвратность» — потому что после окончания работы вахтовик отправляется обратно в регион проживания, «краткосрочность» — так как, согласно статье 299 Трудового кодекса РФ, продолжительность вахты не может превышать один месяц (3 месяца с согласия первичной профсоюзной организации). Кроме того, в научной литературе принято разделять вахтовую миграцию, в зависимости от места проживания работника, на внешнюю (вахтовик прибыл из-за границы) и внутреннюю (межрегиональную, внутрирегиональную и локальную, то есть внутри одного населенного пункта).

Несмотря на то что на федеральном уровне статистика по вахтовой миграции практически отсутствует (данные по регионам труднодоступны), с 2011 года Федеральная служба государственной статистики начала собирать данные по нескольким показателям, отражающим количество и распределение внутрироссийских трудовых мигрантов. Это позволяет хотя бы примерно оценить масштаб вахтовой миграции в регионы Арктической зоны России (причем исключительно внутренней вахтовой миграции). Если мы посмотрим на значения показателей в 2017 году, то Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО), Республика Саха (Якутия) и Красноярский край войдут в десятку субъектов РФ с наибольшим количеством работающих в них внутрироссийских трудовых мигрантов — 111,4, 28,4 и 22,3 тыс. чел. соответственно (Тюменская и Архангельская области учитывались без автономных округов). При этом в пяти арктических субъектах из девяти в 2017 году наблюдается относительный рост этого показателя, а еще в трех субъектах его значения, несмотря на уменьшение, выше аналогичных 2011 года [Распределение..., 2017]. Таким образом, уровень вахтовой миграции в Арктику довольно высок и продолжает расти благодаря упомянутому тренду на освоение арктических территорий.

1 В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. N 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» к арктическим регионам могут быть отнесены территории Мурманской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, Республики Карелия, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Красноярского края и Архангельской области.

В то же время «вахтовая миграция и использование этого метода работы связаны с рядом проблем. С 2016 по 2018 год в средствах массовой информации все чаще появлялись сообщения о нарушении трудовых прав вахтовиков, что, согласно наблюдениям автора, отразилось на общем количестве статей о вахтовой миграции за данный период (см. рис. 1). Так, в 2016 году ЗАО «Трест СевЗапСпецСтройМонтаж» и ООО «Пургазстрой» к концу ноября этого года задолжали своим сотрудникам более 60 млн рублей, что привело к забастовкам вахтовиков» [Чушкина, 2019], см. также [Осуна, 2016; Чушкина, 2020]. В марте 2018 года часть сотрудников ООО «Вымпелстрой», участвовавших в строительстве инфраструктурных объектов завода «Ямал СПГ», тоже устроили забастовку, так как заработная плата не выплачивалась им с декабря 2017 года [Шароглазова, 2018]. Проблемы могут возникать не только с выплатой заработной платы, но и с организацией комфортного рабочего процесса в вахтовых поселках, что также нарушает конституционные права сотрудников на безопасные условия труда и может сказаться на их эффективности [Подцероб, Смертина, 2018].



Рис. 1. Динамика выхода в российских СМИ публикаций, посвященных вахтовой миграции с 6 июля 2013-го по 6 декабря 2018 года

Источник: построено автором на основе выгрузки публикаций из системы Factiva.

Помимо соблюдения трудовых прав работников, при обсуждении вахтовой миграции в СМИ часто ставится вопрос о воздействии вахтового метода на развитие арктических территорий. Освоение Арктики «перебрасыванием» кадров с одного месторождения на другое априори не гарантирует улучшение условий жизни местных граждан, что потенциально является почвой для конфликта вахтовиков или их работодателей с местными жителями и представителями региональной власти. Поэтому исследование феномена вахтовой миграции необходимо для устойчивого и долгосрочного социально-экономического развития Арктических регионов.

Что касается изученности вахтового метода и вахтовой миграции в научной литературе, то, если судить по публикациям, находящимся в открытом доступе, преобладают материалы по вахтовому методу. О процессе вахтовой миграции обычно говорят в контексте общего изучения трудовой миграции. Например, С.А. Сукнёва писала о влиянии высвобождения рабочей силы в Якутии на рост уровня вахтовой миграции [Сукнёва, 2010, с. 84], а в коллективной монографии «Отходники» перечисляются дополнительные формы трудовой миграции населения, в том числе вахтовые работы [Плюснин и др., 2013, с. 24].

В работах о вахтовом методе можно выделить два крупных направления исследований. Во-первых, изучение самих вахтовиков (их мотивации), особенностей организации вахтового метода (условий труда) и влияния этих особенностей на работника. В этом направлении особенно важны работы А.Н. Силина и Г. Саксингер, которые называют уровень оплаты труда главным мотивирующим фактором [Saxinger et al., 2016, p. 632], а неудовлетворенность им — основной причиной конфликтов [Силин, 2015, с. 118].

Вторым направлением является изучение влияния использования вахтового метода на жизнь местных сообществ и региональное развитие. Часть статей посвящена вкладу вах-

тового метода в усиление регионального неравенства [Aroca, Atienza, 2011; Haslam McKenzie, 2011; Saxinger et al., 2016]. Другой блок работ освещает до сих пор актуальную проблему освоения Севера [Пилясов, Замятина, 2019] и выбора между двумя моделями развития этого региона (населенные пункты «на базе градообразующих предприятий» или вахтовые поселки [Крамар, Силин, 2011, с. 37; Нуйкина, 2013; Фаузер и др., 2012]).

Таким образом, проблема соблюдения трудовых прав в научной литературе изучена недостаточно, а в рамках изучения вопроса влияния вахты на местные сообщества и развития территорий, где применяется вахтовый метод, не уделяется внимание позиции государства в отношении необходимости реформирования законодательства, касающегося вахтовой миграции и ее применения в качестве модели развития регионов (насыщения рынка труда новыми кадрами).

Целью данной работы является оценка организации вахтовой миграции в регионах Арктической зоны России для предоставления рекомендаций по возможному усовершенствованию данного процесса со стороны государства. Для достижения этой цели были поставлены следующие задачи:

- проанализировать на примере Якутии состояние (наличие) федерального законодательства и нормативных правовых актов на уровне арктических регионов в области вахтовой миграции, а также локальных актов компаний, использующих данный метод работы;
- выявить основные проблемы использования вахтового метода занятости на основе анализа публикаций в российских средствах массовой информации;
- изучить недостатки организации вахтовой миграции и ее влияние на развитие территорий на основе анализа позиций государственных служащих и научных сотрудников, работающих в арктических регионах;
- сформулировать предложения по улучшению механизмов управления вахтовой миграцией для запланированного властью освоения (развития) арктических территорий.

В исследовании выдвигаются две основные гипотезы:

- Основной проблемой управления вахтовой миграции в России является правовая незащищенность вахтовиков, обусловленная недостаточностью регламентации этого процесса на государственном уровне; это потенциально ограничивает положительные эффекты от применения этого метода занятости.
- Вахтовая миграция не воспринимается государственными служащими как основа развития арктических территорий, и региональные власти делают выбор в пользу стационарной модели развития регионов.

Методология исследования

Для сбора информации были выбраны следующие методы: запрос в системе Factiva с целью выявления основных тематик публикаций в СМИ по вахтовому методу и полуструктурированные экспертные интервью с государственными региональными служащими и сотрудниками научно-образовательных организаций, занимающимися преимущественно проблемами регионального развития (город Якутск, Якутия, 2019 год). В интервью обсуждались вопросы, касающиеся основных компаний, которые используют вахтовый метод в регионе; специфика организации работы вахтовым методом в Якутии; преимущества и недостатки такого типа занятости. Кроме того, эксперты говорили об особенностях найма местных жителей добывающими компаниями, о главных программах, направленных на привлечение и обучение местных кадров и развитие муниципальной инфраструктуры, а также о собственных позициях по поводу «будущего Арктики» (должно ли оно пойти по пути развития постоянных поселений в Арктической зоне или же опираться на вахтовый метод).

В качестве методов обработки данных были выбраны: обзор законодательства по вахтовой миграции и использованию вахтового метода; контент-анализ публикаций в СМИ, собранных через систему Factiva; анализ примера Якутии, которая после ЯНАО выступает вторым Арктическим регионом, наиболее активно использующим труд вахтовых мигрантов.

Всего, помимо нормативных правовых актов, было проанализировано:

- 256 публикаций по тематике вахтовой миграции на русском языке в российских СМИ, доступ к публикациям которых предоставлен в системе Factiva, с 6 июля 2013-го по 6 декабря 2018 года. В окончательной выборке осталось 162 публикации (118 дублей и 29

«мусорных» статей, не относящихся к вахтовой миграции, не учитывались в дальнейшей статистике);

- 12 полуструктурированных интервью с экспертами (региональными чиновниками и научными сотрудниками), взятых во время преддипломной практики в Якутии при Финансово-экономическом институте Северо-Восточного федерального университета имени М.К. Амосова.

Анализ нормативного правового регулирования

Начнем с анализа законодательства. На сегодня на федеральном уровне 47-я глава Трудового кодекса является единственным актом, регламентирующим особенности вахтового метода занятости и вахтовой миграции. Вместе с ним с ограничениями применяется Постановление Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС, Минздрава СССР от 31 декабря 1987 г. N 794/33-82 «Об утверждении Основных положений о вахтовом методе организации работ» [Постановление, 1987]. Данное Постановление задает более четкие рамки организации работы вахтовым методом, в то время как Трудовой кодекс перекладывает значительную часть ответственности за организацию вахты (например, стандарты проживания в вахтовых поселках и медицинского обслуживания) на самих работодателей, что создает условия для оппортунистического поведения компаний-нанимателей (чаще субподрядных и подрядных организаций). В *Приложении 1* представлено подробное сравнение обоих документов.

Кроме того, на федеральном уровне вахтовый метод и вахтовая миграция кратко упоминаются еще в шести документах (см. *рис. 2*). При этом стоит отметить, что в Стратегии развития Арктической зоны и в соответствующей программе вахтовый метод упоминается реже, чем в аналогичном документе, посвященном развитию сибирской части Арктики.

Налоговый кодекс

- Прочие расходы: расходы на транспортировку вахтовиков от места жительства к объекту (если это предусмотрено коллективным договором) и содержание вахтовых поселков

Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 г.

- Для «формирования и развития минерально-сырьевых центров» необходимо разработать «минимальные стандарты» получения вахтовиками социальных услуг

Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.

- Необходимо: дифференцировано управлять миграционными процессами; проводить политику, направленную на закрепление лучших мигрантов; уменьшить негативные эффекты внешней вахтовой миграции

Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 г.

- Развитие «системы поселений сибирской части Арктики»: строительство жилых помещений для вахтовиков (возведение энергосберегающего жилья и целых поселений, жилья для семей вахтовиков);
- Вахтовый метод – основа для освоения Арктической зоны, необходимо обучение будущих вахтовиков

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.

- Вахтовые поселки «в пределах транспортной доступности центров зон опережающего экономического роста»: необходимость создания «медицинских пунктов неотложной помощи»;
- «Удаленные и труднодоступные» вахтовые поселки: необходимость организации «центров общей (семейной) практики и врачебной амбулатории»;
- Сочетание «элементов опорной сети расселения и подвижных (вахтовых) населенных пунктов» в зонах опережающего роста

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ «Об утверждении СП 3.1.5.2826-10 «Профилактика ВИЧ-инфекции»

- Вахтовые мигранты уязвимы к ВИЧ-инфекциям, нужны медицинские обследования (при найме и профилактически раз в 12 месяцев)

Рис. 2. Регулирование вахтовой миграции и вахтового метода занятости в федеральных нормативных правовых актах

Источник: составлено автором на основе проанализированных документов.

В целом «анализ нормативного правового регулирования показал, что на федеральном уровне:

- Вахтовая миграция (и управление ею) не закреплена в федеральном законодательстве (в том числе в Стратегии развития Арктической зоны до 2020 г.).
- Упоминается задача уменьшения неких негативных эффектов исключительно внешней вахтовой миграции без описания характера этих эффектов и того, кто и как должен их «уменьшать».
- Трудовой кодекс перекладывает значительную часть ответственности за организацию применения вахты на самих работодателей. Соответственно отсутствуют общие стандарты организации вахтового метода.
- Существуют проблемы с выплатой северных надбавок из-за неоднозначности формулировок Трудового кодекса (в частности, иностранцам и если работодатель заключил с вахтовиком гражданско-правовой договор — в этом случае на работника вовсе не распространяется Трудовое право).
- Отсутствует четкое разграничение понятий «вахта» и «командировка», «вахта» и «сезонные работы». Последние два понятия периодически путали даже эксперты, тогда как «вахта» регламентирована более полно» (Чушкина, 2019], см. также [Чушкина, 2020]).

«На региональном уровне нормативные правовые акты, регламентирующие вахтовую миграцию, отсутствуют, и у региональных органов власти и служб нет полномочий и обязанностей по курированию вахтовых поселков и качества жизни в них» (Чушкина, 2019], см. также [Чушкина, 2020]).

«На уровне компаний весь ход принятия локальных актов и их итоговый результат скрыты корпоративной тайной. Ранее Постановлением “Об утверждении Основных положений о вахтовом методе организации работ” закреплялась обязанность компаний составлять собственные положения на основе отраслевых положений о вахтовом методе, дополняющих и конкретизирующих “основные положения” и составленных “министерствами и ведомствами” с учетом мнения “центральных и республиканских комитетов профсоюзов”. Сегодня обнаруженные коллективные договоры и отраслевые соглашения повторяют общие положения Трудового кодекса.

Указанные пробелы в законодательстве по организации вахтового метода и тем более вахтовой миграции создают возможность для их эксплуатации недобросовестными работодателями и экономии на издержках, что подтверждает первую гипотезу о заложенной в нормативных правовых документах трудовой незащищенности вахтовиков» (Чушкина, 2019], см. также [Чушкина, 2020]).

Освещение основных проблем вахтовой миграции и использования вахтового метода работы в СМИ

Тематическая разбивка публикаций по результатам контент-анализа приведена на рис. 3, а подробное разделение статей по сюжетам с их эмоциональной окраской представлено в Приложении 2.



Рис. 3. Тематическая разбивка проанализированных публикаций

Источник: построено автором на основе выгрузки публикаций из системы Factiva.

Максимальное количество статей за весь период исследования приходится на тему «Юридическое и финансовое сопровождение». «В данных публикациях описываются забастовки вахтовиков по причине задержки выплаты заработной платы, часто в связке с нарушениями законодательства при заключении договоров с сотрудниками (гражданско-правовой договор вместо трудового, отсутствие договора как такового)» ([Чушкина, 2019], см. также [Чушкина, 2020]). Львиная доля публикаций по этой тематике еще раз подтверждает наличие проблемы с защищенностью вахтовиков.

Также интерес представляет группа публикаций о перспективах развития Арктической зоны. Многие из тех, кто цитируется в статьях, считают, что вахтовый метод непригоден для решения стратегических задач и будущее за стационарной моделью развития и разработкой системы «закрепления кадров» [Фатеев, 2013].

При этом важно отметить, что вторым самым негативным сюжетом¹ с точки зрения использования эмоционально окрашенных слов оказалось «Противопоставление стационарной модели развития территорий и вахтового метода» (см. Приложение 2), который относится к теме «Развитие Арктики». Этот факт частично подтверждает достоверность второй гипотезы, так как в основном в публикациях, посвященных этому сюжету, высказывались госслужащие. Более подробно данная гипотеза была протестирована в ходе экспертных интервью в Якутии.

Регулирование вахтовой миграции и организация вахтового метода занятости в Якутии

«Тайга — закон, медведь — прокурор» — эта цитата из песни Александра Кузнецова была приведена одним из экспертов в качестве иллюстрации взаимоотношений между людьми в суровых арктических условиях и объяснения отсутствия систематических конфликтов между вахтовиками и местным населением.

Во-первых, при анализе случая Якутии как региона вахтовой миграции важно отметить, что, по словам экспертов, для арктических районов Якутии развитие вахтовой миграции — это «проблема будущего», так как разработка месторождений здесь началась относительно недавно. В настоящий момент большая часть производств, использующих труд вахтовых мигрантов, расположена на юге региона, в частности в Нерюнгринском и Алданском улусах, где добывают золото и уголь. Тем не менее темпы добычи полезных ископаемых в Арктике растут, а география добычи постоянно расширяется [Годовой отчет..., 2017, с. 10–12].

Во-вторых, большинство опрошенных экспертов выступили за комбинирование стационарной модели развития арктических регионов и местных кадров с использованием вахтового метода, что расходится с обнаруженной ранее негативной оценкой сюжета «Противопоставление стационарной модели развития территорий и вахтового метода», в рамках которого в публикациях выбор делался в пользу постоянных поселений. По словам экспертов, на рынке труда в Якутии есть сформировавшееся разделение по уровню необходимой квалификации, что также актуализирует необходимость в некоей комбинации. Высококвалифицированную работу выполняют внешние по отношению к региону трудовые мигранты из Казахстана, Узбекистана, Таджикистана, Азербайджана, Кемеровской и Воронежской областей и других регионов европейской части России и Кавказа. На низкоквалифицированную работу компании стараются нанимать местных жителей, значительная часть которых — это сельские жители с изначально невысоким уровнем образования, но власти республики стараются решить эту проблему.

Так, в республике действует программа «Местные кадры в промышленность», курируемая Государственным комитетом по занятости населения. В рамках этой программы местные жители проходят дополнительное профессиональное обучение и получают возможность трудоустроиться в одну из компаний-партнеров. По статистике, предоставленной Госкомитетом за 12 месяцев 2018 года, вахтовым методом были наняты 1080 человек. В отчете АК «АЛРОСА» (крупнейшая алмазодобывающая корпорация в Якутии) указано, что за 2017 год на работу вахтовым методом был нанят 501 представитель коренных малочисленных народов [Годовой отчет..., 2017, с. 162].

В проекте «Стратегия социально-экономического развития Арктической зоны в Якутии до 2030 года»², создаваемой Министерством по развитию Арктики и делам народов Севера Республики Саха (Якутия), вахтовый метод упоминается два раза: в контексте привлечения

1 Если судить по относительным величинам, первое место по доле негативно окрашенных статей занимает сюжет о «Предложениях о введении мер, ограничивающих вахтовую миграцию» (см. Приложение 2). Однако высокая доля может быть объяснена небольшим количеством публикаций по данному сюжету.

2 Исследование проводилось в 2019 году по проекту Стратегии до 2030 года.

«высококвалифицированных сотрудников в арктические регионы» и «способствования занятости сельского населения вахтовым методом на крупных объектах» [Проект, 2019]. При должном закреплении в законодательстве и курировании со стороны органов власти эта практика была бы полезна и в других регионах для борьбы с безработицей в селах, а, по мнению директора ГБУ «Арктический научно-исследовательский центр Академии наук Республики Саха (Якутия)» Шипицына Ю.А., благодаря такой активной политике проблема нехватки местных кадров (внутрирегиональных вахтовиков) будет решена через 5–10 лет.

Что касается незащищенности трудовых прав вахтовиков, то в Якутии крупный бизнес не разглашает информацию об условиях организации труда и, по словам экспертов, все добывающие компании стараются не афишировать привлечение вахтовых работников, так как эту форму занятости довольно сложно организовать, оставшись в рамках законных правил занятости. Впрочем, основные проблемы, связанные с нарушением прав вахтовиков, возникают из-за подрядных и субподрядных организаций (для них менее важны потенциальные репутационные издержки).

Для решения возможных проблем, возникающих между местным населением и компаниями, в Якутии стараются повышать социальную ответственность бизнеса двумя способами: проведение этнологических экспертиз и заключение с фирмами трехсторонних соглашений (бизнес, регион и муниципалитет).

Этнологические экспертизы — это инструмент взаимодействия недропользователей и коренных малочисленных народов Севера (КМНС) в Якутии, нацеленный на сохранение и поддержание их образа жизни. Любая компания по закону республики обязана провести этнологическую экспертизу (оценить ущерб от начала добычи) и возместить этот ущерб КМНС. Всего в Республике проведено 12 экспертиз на общую сумму около 400 млн рублей и примерно 80 млн уже выплачено.

Трехсторонние соглашения включают в себя обязательства организации построить какие-либо инфраструктурные объекты или, например, вложиться в программы развития спорта, а также обеспечить рабочими местами некоторое количество человек. Например, АК «АЛРОСА» в 2017 году построила дом на «130 квартир в городе Удачный» [Годовой отчет..., 2017, с. 165]. По словам экспертов, эти соглашения не урегулированы федеральным законодательством (как и этнологические экспертизы) и обычно действуют 5–10 лет. По истечении этого срока социальная политика держится на инициативе корпорации.

Описанные практики могли бы быть полезны в других регионах для уточнения «условий комбинирования» вахты и стационарного развития, так как, по словам экспертов, в силу продолжительности разработки месторождений (от 50 лет, поэтому одного вахтового метода будет мало) стабильное развитие всей Арктической зоны обеспечит именно сочетание вахты с обучением местных кадров.

Рекомендации по совершенствованию механизмов управления

Целью настоящей работы было выдвижение предложений по совершенствованию устоявшихся практик управления вахтовой миграцией, поэтому здесь мы перечислим все сферы управления данным процессом, требующие изменений, и возможные способы решения имеющихся проблем.

Во-первых, для «улучшения механизмов управления» требуется реформа действующего законодательства. Настоящих статей Трудового кодекса недостаточно для защиты трудовых прав вахтовых мигрантов, и проблемы с законодательством довольно обширны.

В федеральных нормативных правовых актах отсутствует определение вахтовой миграции, и использование данного термина в законодательстве ограничено, хотя потоки вахтовых мигрантов в большую часть арктических регионов год от года растут, если судить по количеству внутрироссийских трудовых мигрантов.

Организация вахтового метода закреплена в нескольких статьях Трудового кодекса и в Постановлении Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС, Минздрава СССР «Об утверждении Основных положений о вахтовом методе организации работ». Второй документ в части строительства и организации вахтовых поселков, медицинского обслуживания и других условий труда намного полнее, но фактически его применение крайне маловероятно, так как Трудовым кодексом организация условий труда полностью отдана под ответственность работодателей, но положения, которые они составляют, не публикуются в открытом доступе. Максимум можно найти коллективный договор между профсоюзом и организацией, но, например, в договоре АК «АЛРОСА» из отличающейся от Трудового кодекса информации прописана только компенсация транс-

портных расходов [Коллективный договор..., 2017, с. 23–24]. Если не изменять процесс принятия положений об организации вахтового метода занятости, то необходимо дополнить Трудовой кодекс общими положениями о вахтовых поселках: положениями об их строительстве, оформлении земель под вахтовые поселки, минимально необходимой инфраструктуре для комфортного проживания вахтовиков. Также важно прописать стандарты медицинского обслуживания мигрантов, чтобы не возникало ситуаций, когда болезнь человека становится поводом для его увольнения (о нескольких таких примерах эксперты рассказали в ходе интервью).

Вдобавок Трудовой кодекс должен обязать компании дополнить межотраслевые соглашения общими стандартами организации вахтового метода, провести четкое разграничение между командировкой и вахтой, сезонными работами и вахтовым методом. В Трудовом кодексе сезонные работы регламентируются еще более скудно, чем работа вахтовых работников. Так, в Трудовом кодексе не прописана обязанность работодателя обеспечивать сезонного работника жильем, и если человека введут в заблуждение по поводу его формы занятости (в отчетах компаний и в личных беседах с экспертами вахта и сезонные работы иногда использовались как синонимы), то он понесет большие издержки из-за оплаты проживания.

Не совсем ясна сложившаяся система контроля над самой организацией вахтовой миграции и вахтового метода: на уровне регионов у министерств, ведомств и различных служб отсутствуют контрольные полномочия и обязанности. Исследование, проведенное в Якутии, показало, что ни один орган не занимается мониторингом условий жизни вахтовиков и соблюдения их трудовых правил, а также в целом управлением вахтовой миграцией, что опять же предоставляет компаниям полную свободу. Крупный бизнес отчасти сдерживается потенциальными репутационными издержками. Но многоуровневая система субподрядов окончательно размывает систему контроля и ответственности. Соответственно, необходимо наделить региональные органы власти и различные службы инструментами контроля и обязанностями по его проведению.

Во-вторых, систематическое игнорирование вахтовой миграции в Стратегии развития Арктической зоны до 2020 года и в государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» недопустимо. Эти документы являются основой для соответствующих стратегий развития Арктических регионов. В итоге на настоящий момент в части вахтовой миграции Стратегия социально-экономического развития Арктической зоны Якутии является чуть более полным документом, чем его аналог на федеральном уровне. В федеральной стратегии нужно прописать не просто «снижение издержек внешней вахтовой миграции» [Стратегия, 2013] — важно указать, что относится к издержкам внешней вахтовой миграции, кто и как должен снижать ее негативные последствия и почему речь идет именно о внешней миграции. Внутренняя вахтовая миграция из «традиционных нефтегазовых субъектов» тоже заботит людей, пусть и в меньшей степени. Настоящее исследование показало, что к таким издержкам государственные служащие и научные сотрудники относят рост уровня безработицы, особенно в селе, невозможность для местных жителей конкурировать с приезжими высококвалифицированными специалистами, отток капитала по юридическому адресу фирмы и в регион выбытия.

Согласно мнению автора, ответ на то, как снижать эти издержки, может быть получен в дискуссии о преимуществах и недостатках стационарной модели развития Арктики и вахтового метода. Несмотря на то что в СМИ позиция государственных служащих по вахтовой миграции довольно негативна, отсутствие единого ответа в реальной практике развития регионов и есть ответ на то, как должны развиваться территории. Однако комбинирование обеих моделей, применения вахты и развития районов должно быть закреплено в общей Стратегии развития Арктической зоны и более подробно — в региональных стратегиях. В частности, по нашему мнению, в них нужно прописать:

- выделение территорий, которые можно (и экономически целесообразно) развивать исключительно с помощью вахты;
- как компании должны участвовать в жизни муниципальных образований и районов, где разрабатываются месторождения (одного провозглашения желательности применения принципа государственно-частного партнерства в инвестиционных проектах недостаточно);
- если будет выбран механизм заключения трехсторонних соглашений, то на федеральном уровне должна быть создана типовая форма такого соглашения;
- как в других арктических регионах добывающие компании, привлекающие потоки вахтовых мигрантов, должны взаимодействовать с коренными малочисленными народами

ми (стоит ли распространить опыт Якутии с их этнологической экспертизой на другие регионы Арктики);

- привлечение местных кадров в добывающую промышленность и их обучение должно стать одним из приоритетных направлений развития Арктики для решения социальных проблем в селах; практики социальной ответственности бизнеса нужно продвигать на законодательном уровне.

Отдельного упоминания заслуживает информационное обеспечение вахтовой миграции. Дефицит статистики по вахтовой миграции (по России, по отдельным субъектам и компаниям), научных исследований, корпоративных положений о вахтовой миграции не позволит обычному пользователю информации сформировать точное представление об этом процессе без непосредственной поездки в регион, куда направлена эта вахтовая миграция.

В Канаде учеными при финансовой поддержке Совета по общественным наукам и гуманитарным исследованиям и Правительства Юкона был создан буклет с основной информацией об организации вахтового метода. В нем на основе отзывов самих вахтовиков описаны условия проживания и обучения, влияние вахты на семейную жизнь и многие другие аспекты [Saxinger, Gartler, 2017]. В России в лучшем случае есть информационные буклеты для трудовых мигрантов, не всегда нейтральные публикации в средствах массовой информации, и, возможно, компании распространяют какую-то дополнительную информацию после подписания трудового договора. Но материалы вроде канадского буклета очень важны при принятии осознанного решения о вахтовой миграции в тот или иной регион, а их создание при условии взаимодействия государственных служащих, компаний и ученых не должно обернуться большими затратами. Лучше сразу объяснить вахтовикам все условия миграции и самой работы, чем потом пытаться экстренно решить конфликтные ситуации.

Заключение

В результате анализа федерального и регионального законодательства, локальных актов компаний и научной литературы по вахтовой миграции и вахтовому методу, контент-анализа публикаций в средствах массовой информации по объекту исследований и, наконец, интервьюирования якутских государственных служащих и научных сотрудников были сделаны следующие выводы по выдвинутым гипотезам.

Гипотеза о трудовой незащищенности вахтовых мигрантов в условиях действующего законодательства была подтверждена. Необходимо провести большую работу по ликвидации законодательного вакуума, начиная с введения официального термина «вахтовая миграция», заканчивая четким разделением между вахтовым методом занятости и сезонными работами. Также помимо многих других необходимых правок трудового законодательства необходимо наделить региональные органы власти и службы полномочиями и обязанностями проверять условия организации вахтового труда, условия жизни и медицинского обслуживания в вахтовых поселках. В настоящее время управление вахтовой миграцией и организация вахтового метода работы фактически отданы под ответственность исключительно работодателей. И поскольку локальные акты по вахтовой миграции скрыты корпоративной тайной, складывается непрозрачная и потенциально неблагоприятная для самого вахтовика система управления вахтовой миграцией.

Также исследование показало, что позиция государственных служащих, которая транслировалась в рассмотренных публикациях за 2016–2018 годы, действительно заключалась в неприятии «вахтовой миграции» в качестве модели развития территорий. Однако общение с реальными госслужащими, пусть и «полуструктурированное», показало, что на практике все далеко не так однозначно. Да, региональные власти выступают за развитие местных постоянных поселений, но они согласны идти на компромиссы с интересами бизнеса.

Так, в Якутии есть практика заключения трехсторонних соглашений между добывающими организациями, использующими вахтовый метод работы, регионом и муниципальными образованияами о конкретных социальных проектах, которые компания обязуется выполнить в течение 5–10 лет. Однако этот механизм взаимодействия тоже никак не регламентирован законодательством и держится только за счет добрососедского «северного менталитета». Взаимоотношения бизнеса и коренных малочисленных народов Севера хоть как-то упорядочены с помощью «этнологической экспертизы», данный инструмент показал себя относительно эффективным, но этот опыт построения взаимодействия пока не был перенят на федеральном уровне.

В любом случае освоение Арктики и тем более выбор модели ее развития, точнее, выбор соотношения в комбинации вахтовой миграции и развития инфраструктуры поселений — это не такой простой вопрос, который бы решался с помощью обнуления налогов в Арктической зоне для привлечения потенциальных инвесторов. В свою очередь, для создания механизмов эффективного управления вахтовой миграцией обязательно нужно решить вопрос информационного обеспечения этого процесса. Любые стратегические решения должны приниматься на основе научных исследований, но сейчас барьеры, постоянно препятствующие распространению информации по вахтовой миграции, ограничивают возможности проведения этих исследований, просто необходимых для полноценного освоения и развития Арктики.

Приложение 1. Сравнение общих особенностей организации вахтового метода согласно Трудовому кодексу РФ и Постановлению «Об утверждении Основных положений о вахтовом методе организации работ»

Условия организации вахтового метода	Постановление «Об утверждении Основных положений о вахтовом методе организации работ»	Трудовой кодекс РФ
Ключевые определения	Вахтовый метод — «форма осуществления трудового процесса»/«организации работ», при которой работник занят «вне места постоянного проживания», и его «ежедневное возвращение к месту постоянного проживания» невозможно. Вахта — суммированное время выполнения работ и междуменного отдыха	
Общие положения	Причины использования: удаленность места работы; «нецелесообразность» иного метода; снижение временных издержек «строительства, расширения, реконструкции или перевооружения». Для подтверждения оправданности использования вахтового метода занятости при строительстве организациям необходимо предоставлять технико-экономические расчеты. Проживание работников осуществляется в вахтовых поселках. Вахтовый метод не является командировкой	Причины использования: удаленность места работы; снижение временных издержек строительства, ремонта или реконструкции; для реализации «иной производственной деятельности». Проживание работников осуществляется в вахтовых поселках или в жилых помещениях, оплачиваемых компанией
Процесс принятия положения о вахтовом методе	На основе данного Постановления министерствами и ведомствами принимаются отраслевые положения с учетом мнения центральных и республиканских комитетов профсоюзов. На базе отраслевых положений формируются положения внутри предприятий с согласия профсоюзного комитета	Решение принимает сама организация с согласия первичной профсоюзной организации
Ограничения по приему	Лица до 18 лет. Лица с медицинскими противопоказаниями. Беременные женщины. Женщины с детьми до 1,5 года	Лица до 18 лет. Лица с медицинскими противопоказаниями. Беременные женщины. Женщины с детьми до 3 лет.
Продолжительность вахты	Не должна превышать 1 месяца, но может быть увеличена до 2 месяцев (с согласия министерства/ведомства + центрального и республиканского комитетов профсоюзов)	Не должна превышать 1 месяца, но может быть увеличена до 3 месяцев (с согласия первичной профсоюзной организации)
Вахтовые поселки	Комплекс инфраструктурных объектов («зданий и сооружений»), обеспечивающих «жизнедеятельность работников». Администрация организации и профсоюзный комитет обязаны контролировать содержание и обслуживание поселков, отвечают за проведение «политико-воспитательных и культурных» мероприятий. Строительство поселков «по типовым или индивидуальным проектам» (в Положении приводится список необходимых документов для составления проекта; перечисляются учреждения, с которыми необходимо согласовать проект и какие из них должны подтвердить готовность поселка)	Комплекс инфраструктурных объектов («зданий и сооружений»), обеспечивающих «жизнедеятельность работников»

<p>Режим труда и отдыха</p>	<p>Регламентируется графиком работы на вахте (принимается с согласия профсоюзного комитета). График работы также включает в себя время в пути до объекта и обратно. Вахтовики должны быть с ним ознакомлены за 1 месяц до его вступления в силу. Переработка компенсируется «в размере тарифной ставки, оклада»; часы, не кратные целому рабочему дню, могут суммироваться и компенсироваться дополнительными днями междувахтового отдыха</p>	<p>Регламентируется графиком работы на вахте (принимается с согласия первичной профсоюзной организации). График работы также включает в себя время в пути до объекта и обратно. Вахтовики должны быть с ним ознакомлены за 2 месяца до его вступления в силу. Переработка компенсируется в соответствии с дневной тарифной ставкой, дневной ставкой (если иное не прописано в трудовом/коллективном договоре или локальном нормативном акте); часы, не кратные целому рабочему дню, могут суммироваться и компенсироваться дополнительными днями междувахтового отдыха</p>
<p>Основные выплаты и компенсации</p>	<p>Транспортные издержки вахтовика на дорогу из региона проживания (и обратно) оплачиваются работодателем. Надбавка за вахтовый метод работы (размер зависит от района, где работает вахтовик, за исключением работников строительно-монтажных организаций, у которых фиксированный процент от оклада). Зарботная плата всех работников умножается на коэффициенты («районные, за высокогорность, пустынность и безводность»); При условии работы в районах Крайнего Севера: районный коэффициент; процентные надбавки. До 26.12.1991 существовало ограничение на размер заработка при начислении надбавок (не выше «300 рублей в месяц при отработке месячной нормы часов»); Выдача путевок, средств на покупку «товаров повышенного спроса» (вопрос решается профкомом, администрацией и коллективом сотрудников)</p>	<p>Надбавка за вахтовый метод работы (сумма и «порядок выплаты» определяются работодателем). При условии работы в районах Крайнего Севера: районный коэффициент; процентные надбавки; оплачиваемый отпуск</p>
<p>Дополнительные положения</p>	<p>Особенности учета рабочего времени. Способ подсчета нормы рабочего времени. Организация комплектования персонала, в том числе министерствами/ведомствами с помощью перевода работника на иное предприятие. Особенности оплаты труда вахтовиков (включая премирование; возмещение издержек (времени), понесенных по уважительным причинам). Медицинское обслуживание: администрация предприятия и местные медицинские учреждения отвечают за «прикрепление» вахтовиков для их обследования (за 2–4 дня до начала вахты и профилактически), обеспечение поселков мед. оборудованием и медикаментами; в зависимости от количества работников организовывают в поселках фельдшерские пункты, здравпункты или амбулатории</p>	<p>Особенности учета рабочего времени (повторяют изложенные в Постановлении). Особенности оплаты труда вахтовиков (возмещение издержек (времени), понесенных по уважительным причинам)</p>

Источник: составлено автором на основе анализа Трудового кодекса Российской Федерации и Постановления Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС, Минздрава СССР от 31 декабря 1987 г. N 794/33-82 «Об утверждении Основных положений о вахтовом методе организации работ».

Приложение 2. Разбивка проанализированных статей по сюжетам и их эмоциональная окраска

№	Тематика	Название сюжета	Количество упоминаний, ед.	Процент от общего числа публикаций	Оценка сюжета, % публикаций
1	Юридическое и финансовое сопровождение вахтовой миграции	Задержка выплаты заработной платы	50	31	Негативная (40%) / Нейтральная (56%)
		Информация о выплате заработной платы	12	7	Нейтральная (83%)
2	Чрезвычайные происшествия	Авиационные происшествия	14	9	Нейтральная (79%)
		Пожары на территории вахтовых поселков	16	10	Нейтральная (100%)
3	Развитие территорий Арктической зоны	Противопоставление стационарной модели развития территорий и вахтового метода	12	7	Негативная (75%)
		Воздействие вахтовой миграции на экономику общественного сектора	2	1	Негативная (50%) / Нейтральная (50%)
4	Организация работы вахтовым методом	Социально-бытовые условия труда	18	11	Позитивная (61%)
		Условия доставки вахтовиков к месту работы	3	2	Позитивная (67%)
5	Выборы в регионах Арктической зоны РФ	Организация голосования в труднодоступных и отдаленных местностях	8	5	Нейтральная (75%)
		Результаты голосования	10	6	Нейтральная (90%)
6	Взаимоотношения вахтовиков и местного населения	Предложения о введении мер, ограничивающих вахтовую миграцию	5	3	Негативная (80%)
		Преступления	11	7	Нейтральная (82%)
7	Прочее	Посещение вахтовых поселков известными личностями	1	1	Позитивная (100%)

Источник: составлено автором на основе выгрузки публикаций из системы Factiva.

Источники

- Годовой отчет о результатах деятельности АК «АЛРОСА» (ПАО) (2017)//Корпоративный сайт АК «АЛРОСА». Режим доступа: http://www.alrosa.ru/wp-content/uploads/2018/06/180629_AR_AnnRep_01.pdf (дата обращения: 07.05.2019).
- Коллективный договор между АК «АЛРОСА» (ПАО) и Общественной организацией Межрегиональный профессиональный союз работников АК «АЛРОСА» (ПАО) «ПРОФАЛМАЗ» на 2017–2019 гг. (2017)//Официальный сайт «Межрегионального профессионального союза работников АК «АЛРОСА» (ПАО) «ПРОФАЛМАЗ». Режим доступа: <http://new.profalmaz.info/kollektivnyy-dogovor.html> (дата обращения: 07.05.2019).
- Крамар В.С., Силин А.Н. (2011) Центры экономического роста на Крайнем Севере и вахтовый метод//Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации. № 13. С. 36–39.
- Нуйкина Е.В. (2013) Влияние вахтового метода работы на принимающие города Российского Севера (на примере города Воркуты)//Известия Коми НЦ УрО РАН. № 14 (2). С. 107–116.
- Осина К. (2016) Вахтовикам ЯНАО отказали в зарплатах. «В 90-х их бы закатали в асфальт»//Средство массовой информации «Правда УрФО». Режим доступа: <http://pravdaurfo.ru/comment/80344> (дата обращения: 03.05.2019).
- Пилясов А.Н., Замятина Н.Ю. (2019) Освоение Севера 2.0: вызовы формирования новой теории//Арктика и Север. № 34. С. 57–76.
- Плюснин Ю.М., Заусаева Я.Д., Жидкевич Н.Н., Позаненко А.А. (2013) Отходники. М.: Новый Хронограф.
- Подцероб М., Смертина П. (2018) Как вахтовики воюют с работодателями. И почему вахтовые поселки – подходящее место для трудовых конфликтов//Электронное периодическое издание «Ведомости». Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2018/11/21/787121-vahtoviki-voyuut-s-rabotodatelayami> (дата обращения: 09.05.2019).
- Постановление (1987) Постановление Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС, Минздрава СССР от 31.12.1987 г. N 794/33-82 (ред. от 17.01.1990, с изм. от 19.02.2003) «Об утверждении Основных положений о вахтовом методе организации работ».
- Проект (2019) Проект «Стратегии социально-экономического развития Арктической зоны Республики Саха (Якутия) на период до 2030 года».
- Распределение внутрироссийских трудовых мигрантов по видам экономической деятельности и по территориям места их основной работы (2017)//Официальный сайт «Федеральной службы государственной статистики». Режим доступа: www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/migrac/tab4_2017.xls (дата обращения: 03.05.2019).
- Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации (2018)//Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_14s/Main.htm (дата обращения: 03.05.2019).
- Рыбаковский Л.Л. (ред.) (2005) Практическая демография. М.: ЦСП.
- Силин А.Н. (2015). Социологические аспекты вахтового труда на территориях севера Западной Сибири//Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. № 40 (4). С. 109–123.
- Стратегия (2013) Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом Российской Федерации 08.02.13 N Пр-232).
- Сукнёва С.А. (2010) Миграционные процессы в северном регионе//Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. № 1. С. 74–84.
- Трудовой кодекс (2019) «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019).
- Фатеев А. (2013) Дмитрий Кобылкин: «Отнять у России Арктику не получится»//Парламентская газета «Тюменские известия». Режим доступа: <https://t-i.ru/articles/24251> (дата обращения: 19.05.2019).
- Фаузер В.В., Фаузер Г.Н., Назарова И.Г., Коршунов Г.В. (2012) Тенденции и перспективы социально-экономического развития северных регионов России: демография, труд, миграция, расселение. М.: Экон-Информ.
- Чушкина М.С. (2019) Совершенствование механизмов управления вахтовой миграцией в регионах Арктической зоны России на примере Республики Саха (Якутия). Выпускная квалификационная работа (на правах рукописи). Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».
- Чушкина М.С. (2020) Оценка нормативной правовой регламентации процесса вахтовой миграции в регионах Арктической зоны России//Арктические исследования: от экстенсивного освоения к комплексному развитию. Материалы II международной научно-практической конференции, Архангельск, 11–14 ноября 2020. Архангельск: Издательский центр А3+. С. 189–193.

- Шароглазова М. (2018) Строители отказываются от работ на «Ямал СПГ». В ЯНАО ждут новых банкротств и уголовных дел//Средство массовой информации «Правда УрФО». Режим доступа: <http://pravdaurfo.ru/articles/162731-stroiteli-otkazyvayutsya-ot-rabot-na-yamal-spg-v> (дата обращения: 03.05.2019).
- Aroca P., Atienza M. (2011) Economic Implications of Long-Distance Commuting in the Chilean Mining Industry//Resources Policy. No. 3 (36). P.196–203.
- Haslam McKenzie F. (2011) Fly-in fly-out: The Challenges of Transient Populations in Rural Landscapes//Demographic Change in Australia's Rural Landscapes. Implications for Society and the Environment/G. Luck, D. Race, R. Black (eds.). The Netherlands: Springer. P. 353–374.
- Saxinger G., Gartler S. (2017) The Mobile Workers Guide. Fly-in/Fly-out and Rotational Shift Work in Mining. Yukon Experiences. Whitehorse: ReSDA, First Nation of Na-Cho Nyak Dun & Yukon College.
- Saxinger G., Öfner E., Shakirova E., Ivanova M., Yakovlev M., Gareyev E. (2016) Ready to Go! The Next Generation of Mobile Highly Skilled Workforce in the Russian Petroleum Industry//The Extractive Industries and Society. Vol. 3. No. 3. P. 627–639.

MARINA CHUSHKINA

IMPROVING MANAGEMENT PRACTICES OF LONG-DISTANCE COMMUTING IN THE RUSSIAN ARCTIC ZONE:

THE CASE OF THE REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA)

Marina S. Chushkina, Master's Student, "Population and Development", Institute of Demography, HSE University; 3 Bol'shoj Trehsvjatitel'skij pereulok, Moscow, 109028, Russian Federation, tel. +7 916 744 34 91

E-mail: chushkina.marina@gmail.com

Abstract

Development of regional infrastructure, mining operations and trade volumes in the Russian Arctic zone requires a significant supply of human capital, which Arctic regions are currently unable to provide on their own. This demand in areas of low population density has the potential to be met by long-distance commuting (LDC)—a type of temporary labor migration to remote territories. However, not all politicians, civil servants and scientists consider LDC to be a suitable model for the development of the regions, and the number of mentions in the media of violations of commuters' labor rights continues to grow annually. If the legislative acts on LDC have loopholes, which unscrupulous employers can use to save on costs, the expansion of the use of LDC in the Arctic could lead to a corresponding increase in the number of violations of the rights of commuters.

The aim of the present research is to assess the organization of LDC in the Russian Arctic zone in order to provide recommendations on a possible improvement of this process by the state. The following methods of data collection and analysis were employed: a desktop study of legal regulations, content analysis of media publications and interviews with government officials and researchers from the Republic of Sakha (Yakutia).

The results of the study confirmed gaps in the legislation on LDC. For example, the very notion of LDC is absent in federal law, and LDC is not sufficiently distinguished from seasonal work, the regulation of which is poorly detailed. Furthermore, based on the experience of managing LDC in the Republic of Sakha (Yakutia), a number of additional recommendations were made regarding the combination of a stationary development model and a LDC method. In particular, the use of trilateral agreements between a region, a municipality, and the company wishing to carry out its activities in a particular territory, as well as ethnological expertise, may prove useful for building relationships between local residents and businesses in other parts of Russia.

Key words: long-distance commuting (LDC); shift work; observance of labor rights; regional development management; Russian Arctic Zone

Citation: Chushkina M.S. (2020) Improving Management Practices of Long-Distance Commuting of the Russian Arctic Zone: The Case of the Republic of Sakha (Yakutia). *Urban Studies and Practices*, vol. 5, no 1, pp. 117–134. (in Russian)
DOI: <https://doi.org/10.17323/usp512020117-134>

References

- Aroca P., Atienza M. (2011) Economic Implications of Long-Distance Commuting in the Chilean Mining Industry. *Resources Policy*, no 3 (36), pp. 196–203.
- Chushkina M.S. (2020) Otsenka normativnoy pravovoy reglamentatsii protsessa vakhtovoy migratsii v regionakh Arkticheskoy zony Rossii [Evaluation of the Statutory Framework of Long-Distance Commuting in Regions of the Russian Arctic Zone]. *Arkticheskije issledovaniya: Ot ekstensivnogo osvoyeniya k kompleksnomu razvitiyu* [Arctic Research: from Extensive to Integrated Development. Materials of the II International Scientific and Practical

- Conference, Arkhangelsk, 11–14 November, 2020]. Arkhangelsk: Izdatel'skii tsentr A3+ [Arkhangelsk: Publishing Center A3+], pp. 189–193. (in Russian)
- Chushkina M.S. (2019) Sovershenstvovaniye mekhanizmov upravleniya vakhtovoy migratsiyey v regionakh Arkticheskoy zony Rossii na primere Respubliki Sakha (Yakutiya). Vypusknaya kvalifikatsionnaya rabota [Improving Management Practices of Long-Distance Commuting in Regions of the Russian Arctic Zone on the Example of the Sakha Republic. Bachelor thesis]. Na pravakh rukopisi [As a Manuscript]. (in Russian). Moscow: National Research University Higher School of Economics.
- Fateyev A. (2013) Dmitriy Kobylkin: «Otnyat' u Rossii Arktiku ne poluchitsya» [Dmitry Kobylkin: «It is Impossible to Take away the Arctic from Russia»]. *Parlamentskaya gazeta «Tyumenskiye izvestiya»* [The Parliamentary Newspaper «Tyumen News»]. Available at: <https://t-i.ru/articles/24251> (accessed 19 May 2019). (in Russian)
- Fauzer V.V., Fauzer G.N., Nazarova I.G., Korshunov G.V. (2012) Tendentsii i perspektivy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya severnykh regionov Rossii: demografiya, trud, migratsiya, rasseleniye [Trends and Prospects of Socio-Economic Development of the Northern Regions of Russia: Demography, Employment, Migration, Resettlement]. Moscow: Ekon-Inform. (in Russian)
- Godovoy otchet o rezul'tatakh deyatelnosti AK «ALROSA» (PAO) (2017) [Annual Performance Report of Alrosa PJSC]. *Korporativnyy sayt AK «ALROSA»* [Corporate website of Alrosa PJSC]. Available at: http://www.alrosa.ru/wp-content/uploads/2018/06/180629_AR_AnnRep_01.pdf (accessed 07 May 2019). (in Russian)
- Haslam McKenzie F. (2011) Fly-in fly-out: The Challenges of Transient Populations in Rural Landscapes. *Demographic Change in Australia's Rural Landscapes. Implications for Society and the Environment*. The Netherlands: Springer, pp. 353–374.
- Kollektivnyy dogovor mezhdru AK «ALROSA» (PAO) i Obshchestvennoy organizatsiyey Mezhhregional'nyy professional'nyy soyuz rabotnikov AK «ALROSA» (PAO) «PROFALMAZ» na 2017–2019 gg. (2017) [Collective Agreement between Alrosa PJSC and Public Organization Interregional Trade Union of Alrosa PJSC PROFALMAZ Employees for 2017–2019]. *Ofitsial'nyy sayt «Mezhregional'nogo professional'nogo soyuza rabotnikov AK «ALROSA» (PAO) «PROFALMAZ»* [Official Website of the Interregional Trade Union of Alrosa PJSC Employees PROFALMAZ]. Available at: <http://new.profalma.info/kollektivnyy-dogovor.html> (accessed 07 May 2019).
- Kramar V.S., Silin A.N. (2011) Tsenry ekonomicheskogo rosta na Kraynem Severe i vakhtovyy metod [Economic Growth Centers in the Far North and the Shift Method]. *Problemy Severa i Arktiki Rossiyskoy Federatsii* [Problems of the North and Arctic of the Russian Federation], no 13, pp. 36–39. (in Russian)
- Nuykina E.V. (2013) Vliyaniye vakhtovogo metoda raboty na prinimayushchiye goroda Rossiyskogo Severa (na primere goroda Vorkuty) [Influence of Long-Distance Commute Work (LDC) on Receiving Towns in the Russian North: Case Study of Vorkuta]. *Izvestiya Komi nauchnogo tsentra UrO RAN* [Proceedings of the Komi Science Centre of the Ural Division of the Russian Academy of Sciences], no 14 (2), pp. 107–116. (in Russian)
- Osina K. (2016) Vakhtovikam YANAO otkazali v zarplatakh. «V 90-kh ikh by zakatali v asfal't» [Yamalo-Nenets Autonomous District Shift Workers were Denied Salaries. «In the 90s, They Would Have Been Rolled up in the Asphalt»]. *Sredstvo massovoy informatsii «Pravda UrFO»* [Pravda UrFO Mass Media]. Available at: <http://pravdaurfo.ru/comment/80344> (accessed 03 May 2019). (in Russian)
- Plyusnin Y.M., Zausaeva Y.D., Zhidkevich N.N., Pozanenko A.A. (2013) Otkhodniki [Seasonal Workers]. Moskva: Novyy Khronograf [Moscow: New Chronograph]. (in Russian)
- Pilyasov A.N., Zamyatina N.Y. (2019) Osvoyeniye Severa 2.0: vyzovy formirovaniya novoy teorii [Development of the North 2.0: Challenges of Making a New Theory]. *Arktika i Sever* [Arctic and North], no 34, pp. 57–76. (in Russian)
- Podtserob M., Smertina P. (2018) Kak vakhtoviki voyuyut s rabotodatelayami. I pochemu vakhtovyye poselki – podkhodyashcheye mesto dlya trudovykh konfliktov [How Do Shift Workers Fight Their Employers. And Why are Shift Workers' Camps a Suitable Place for Labour Conflicts]. *Elektronnoye periodicheskoye izdaniye «Vedomosti»* [Electronic periodical «Vedomosti»]. Available at: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2018/11/21/787121-vahtoviki-voyuyut-s-rabotodatelayami> (accessed 09 May 2019). (in Russian)
- Postanovleniye (1987) Postanovleniye Goskomtruda SSSR, Sekretariata VTSSPS, Minzdrava SSSR ot 31.12.1987 g. N 794/33-82 (red. ot 17.01.1990, s izm. ot 19.02.2003) «Ob utverzhdenii Osnovnykh polozheniy o vakhtovom metode organizatsii rabot». [Resolution of the State Labour Committee of the USSR, Secretariat of the All-Union Central Council of Trade Unions, Ministry of Health of the USSR N 794/33-82 dated 31.12.1987 (Edition of 17.01.1990, as Amended on 19.02.2003) «On Approval of the Basic Provisions on the Shift Method Work Organization»]. (in Russian)
- Proekt (2019) Proekt «Strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Arkticheskoy zony Respubliki Sakha (Yakutiya) na period do 2030 goda» [Project of the «Strategy of Socio-Economic Development of the Arctic Zone of the Republic of Sakha (Yakutia) for the Period up to 2030»]. (in Russian)

- Raspredeleniye vnutrirossiyskikh trudovykh migrantov po vidam ekonomicheskoy deyatelnosti i po territoriyam mesta ikh osnovnoy raboty (2017) [Distribution of internal Russian migrant workers by type of economic activity and by the territory of their main place of work]. *Ofitsial'nyy sayt «Federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki»* [Official website of the «Federal State Statistics Service»]. Available at: www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/migrac/tab4_2017.xls (accessed 03 May 2019). (in Russian)
- Regiony Rossii. Osnovnyye kharakteristiki sub"yektov Rossiyskoy Federatsii (2018) [Regions of Russia. Main Characteristics of Regions of the Russian Federation]. *Ofitsial'nyy sayt «Federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki»*. [Official website of the «Federal State Statistics Service»]. Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_14s/Main.htm (accessed 03 May 2019). (in Russian)
- Rybakovskiy L.L. (ed.) (2005) *Prakticheskaya demografiya* [Practical Demography]. M.: TSSP.
- Saxinger G., Gartler S. (2017) *The Mobile Workers Guide. Fly-in/Fly-out and Rotational Shift Work in Mining. Yukon Experiences*. Whitehorse: ReSDA, First Nation of Na-Cho Nyak Dun & Yukon College.
- Saxinger G., Öfner E., Shakirova E., Ivanova M., Yakovlev M., Gareyev E. (2016) Ready to Go! The Next Generation of Mobile Highly Skilled Workforce in the Russian Petroleum Industry. *The Extractive Industries and Society*, vol. 3, no 3, pp. 627–639.
- Sharoglazova M. (2018) Stroiteli otkazyvayutsya ot rabot na «Yamal SPG». V YANAO zhдут novykh bankrotstv i ugovolnykh del [Builders Refuse to Work on Yamal LNG. New Bankruptcies and Criminal Cases are Expected in Yamal LNG]. *Sredstvo massovoy informatsii «Pravda UrFO»* [Pravda UrFO Mass Media]. Available at: <http://pravdaurfo.ru/articles/162731-stroiteli-otkazyvayutsya-ot-rabot-na-yamal-spg-v> (accessed 03 May 2019). (in Russian)
- Silin A.N. (2015) Sotsiologicheskiye aspekty vakhtovogo truda na territoriyakh severa Zapadnoy Sibiri [Sociological Aspects of Shift Labor in the North of Western Siberia]. *Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Change: Facts, Trends, Forecast], no 40 (4), pp. 109–123. (in Russian)
- Strategiya (2013) Strategiya razvitiya Arkticheskoy zony Rossiyskoy Federatsii i obespecheniya natsional'noy bezopasnosti na period do 2020 goda [Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and National Security for the period up to 2020]. (approved by the President of the Russian Federation 08.02.13 N Pr-232). (in Russian)
- Sukneva S.A. (2010) Migratsionnyye protsessy v severnom regione [Migration Processes in the Northern Region]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika* [The Bulletin of Moscow University. Series 6: Economics], no 1, pp. 74–84. (in Russian)
- Trudvoy kodeks (2019) «Trudovoy kodeks Rossiyskoy Federatsii» ot 30.12.2001 N 197-FZ (red. ot 01.04.2019) [«Labor Code of the Russian Federation» dated 30.12.2001 N 197-FZ (ed. 01.04.2019)].