

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

Научная статья

УДК 323; 332.02

[https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-4\(4\)-22-33](https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-4(4)-22-33)

Политические науки

Пути совершенствования законодательного обеспечения опережающего развития Дальнего Востока и Арктики

Николай Михайлович Харитонов

Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, Москва, Российская Федерация
dvar@duma.gov.ru

Аннотация. Проблемы развития Арктической зоны Российской Федерации привлекают регулярное внимание государственных и научных деятелей на протяжении последних десятилетий. Ряд социальных, экономических, инфраструктурных проблем тормозит темпы развития данного обширного региона. Эксперты в области устойчивого развития выработали круг законодательных рекомендаций, способных ускорить модернизацию АЗРФ. Спектр предложенных мер включает в себя мероприятия транспортно-инфраструктурного (например, закрепление понятия и регулирование сезонных автомобильных дорог, меры по расширению и обновлению парка авиационной техники), проектно-сельскохозяйственного (например, создание/модернизация предприятий по переработке продукции северного оленеводства, субсидии на предоставление комбикормов), социального (организация высокотехнологичной медицинской помощи, обновление системы социальных гарантий для северян, разработка стандартов развития городской среды специально для Арктической зоны) характера.

Ключевые слова: Арктика, Дальний Восток, северный завоз, вечная мерзлота, системы жизнеобеспечения, законотворчество

Для цитирования: Харитонов Н.М. Пути совершенствования законодательного обеспечения опережающего развития Дальнего Востока и Арктики. Россия: общество, политика, история. 2022. №4(4). С. 22-33.

© Харитонов Н.М.

© «Россия: общество, политика, история», 2022

TERRITORIAL DEVELOPMENT

Original article

Political sciences

[https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-4\(4\)-22-33](https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-4(4)-22-33)



Ways of Legislative Support Improvement for the Advanced Development of the Russian Far East and the Arctic

Nikolai M. Kharitonov

State Duma Committee on Development of Far East and Arctic, Moscow, Russian Federation

dvar@duma.gov.ru

Abstract. The problems of the development of the Arctic zone of the Russian Federation have attracted regular attention of government and scientific figures over the past decades. A number of social, economic, and infrastructural problems slow down the pace of development of this vast region. Sustainability experts develop a range of legislative recommendations, that are capable of accelerating the modernization of the Arctic zone of the Russian Federation. The range of proposed measures includes transport and infrastructure measures (for example, fixing the concept and regulation of seasonal roads, measures to expand and update the fleet of aviation equipment), design and agricultural (for example, the creation / modernization of enterprises for the processing of reindeer products, subsidies for the provision mixed fodder), social (organization of high-tech medical care, updating the system of social guarantees for northerners, development of standards for the development of the urban environment specifically for the Arctic zone) nature.

Keywords: Arctic, Far East, northern delivery, permafrost, life support systems, lawmaking

For citation: Kharitonov, N.M. Ways of Legislative Support Improvement for the Advanced Development of the Russian Far East and the Arctic. Russia: Society, Politics, History. 2022. No. 4(4). pp. 22-33.

Введение

Внутри- и внешнеполитические интересы России в Арктической зоне и выделение ее в самостоятельный объект государственной политики обусловлены ее стратегическим значением в обеспечении устойчивого экономического развития и гарантировании соблюдения интересов национальной безопасности страны. Стоящие перед Россией вызовы по повышению инвестиционной, социальной и научной привлекательности Северных и Дальневосточных территорий требуют скоординированной работы специалистов в таких областях, как: законотворчество, энергетика, транспортная инфраструктура, медицина, сельское хозяйство, цифровая модернизация и т. д. В существенном совершенствовании нуждается и законодательная база, так как круг понятий, связанных с Арктической зоной РФ, сохраняет неточность в формулировках и влияет на эффективность внутренней северной политики России. В связи с этим Комитет Государственной Думы по развитию Дальнего Востока и Арктики провел летом 2022 года совместно с Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), а также представителями федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ Дальнего Востока и Арктики, общественными и научными организациями обсуждение вопросов совершенствования законодательного обеспечения опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока и Арктики. Актуальность данного круглого стола несомненна: Арктическая зона Российской Федерации (далее – АЗРФ) имеет огромный территориальный, энергетический, транспортный и научный потенциал. Эксперты в области устойчивого развития выработали круг законодательных рекомендаций для обеспечения социально-экономической модернизации региона.

Целью данной статьи является обобщение многостороннего опыта в выявлении и решении проблем развития АЗРФ, а также предложение наиболее эффективных путей совершенствования законодательного фундамента для реализации социально-экономических преобразований.

Материалы и методы исследования

Информационной базой статьи являются материалы Круглого стола Комитета Государственной Думы по развитию Дальнего Востока и Арктики по вопросам опережающего развития региона Российского Севера, а также научные исследования по данной теме (1; 5). Для анализа сведений применялись методы комплексного сопоставления экономических, социальных и правовых данных, прогнозирования и синхронного анализа.

Результаты исследования

Проблемы АЗРФ и пути их преодоления

Социологические опросы выделяют основные темы, которые больше всего волнуют людей, проживающих на Дальнем Востоке и в Арктике: высокая стоимость жизни, топливо, тарифы ЖКХ, стоимость продуктов, стоимость жилья, транспортная доступность, доступность и качество медицины, качество образования. Вместе с тем, следует отметить такие объективные историко-географические особенности, характерные для Дальнего Востока и Арктики, как очаговый характер пространственного развития, низкая плотность населения и неразвитость транспортной инфраструктуры, отставание в показателях качества жизни от среднероссийского уровня по большинству территорий. Кроме того, реализация промышленных проектов в Арктике сопровождается повышенными рисками антропогенного воздействия на окружающую среду. Особые препятствия несут и климатические особенности региона. Так, повышение температуры верхних горизонтов «вечной мерзлоты» в Арктике может создать серьезную проблему для инфраструктуры северных городов.

Этносоциальная ситуация Арктического региона диктует необходимость закрепления специальных гарантий участия местных северных сообществ, в том числе представителей коренных малочисленных народов, в выполнении работ, традиционно относящихся к сфере малого и среднего предпринимательства (3). Кроме того, их участие важно в осуществлении социального контроля за охраной окружающей среды. Также необходимо развитие механизма их участия в принятии решений по осуществлению экономической и промышленной деятельности на территории их традиционного проживания, в том числе через правовое оформление института этнологической экспертизы.

На данный момент, существующая межведомственная разобщенность, а также отсутствие в законодательстве четкого определения понятия «северный завоз» и единых подходов к планированию и прогнозированию объемов поставок определяют существенные различия региональных систем жизнеобеспечения труднодоступных территорий, которые не позволяют сформировать единый хорошо работающий механизм для осуществления поставки грузов в удаленные районы Дальнего Востока и Арктики. Результаты анализа нормативных правовых механизмов управления и поддержки северного завоза позволили также установить отсутствие в нормативных документах единого определения «северного завоза», критериев отнесения территорий к районам с ограниченным сроком завоза, возможно, категорирования (разделения на группы по уровню

транспортной доступности) этих районов по периодам возможного транспортного сообщения (2).

Это диктует острую необходимость в принятии следующих мер со стороны законодательной власти:

- ускорить разработку и внесение в установленном порядке в Государственную Думу законопроекта «О северном завозе», определяющего понятие «северного завоза», круг его субъектов, устанавливающего перечень грузов завоза, меры государственной поддержки участников завоза, а также планирование, реализацию и контроль за исполнением всех мероприятий по их доставке;
- принять меры по расширению и обновлению парка авиационной техники, применяемой для пассажирских и грузовых перевозок на территории Дальнего Востока и Арктики;
- актуализировать график поставки российской авиационной техники в Дальневосточный федеральный округ с определением источников финансирования с учетом потребности АО «Авиакомпания «Аврора» в вертолетной технике»;
- ускорить процедуру поставки воздушных судов для нужд единой дальневосточной авиакомпании;
- ускорить процедуру принятия проекта постановления Правительства Российской Федерации об утверждении правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Арктической зоны, возникающих при обеспечении доступности местных воздушных перевозок населению;
- рассмотреть вопрос законодательного закрепления понятия и регулирования сезонных автомобильных дорог, позволяющий осуществлять содержание таких дорог за счет средств Дорожного фонда.

Данный комплекс мер ориентирован на улучшение транспортной и логистической доступности северных и дальневосточных регионов России.

К существенному увеличению временных и материальных затрат приводит неурегулированность вопросов взаимодействия владельцев автомобильных дорог с владельцами инженерных коммуникаций в части прокладки (переустройства) инженерных коммуникаций при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте автомобильных дорог и несовершенство механизма определения размера убытков владельцев инженерных коммуникаций. Фактические затраты подрядных организаций на строительные ресурсы при выполнении работ

по ремонту и содержанию объектов (автомобильных дорог, искусственных сооружений) в период реализации значительно превышают предусмотренные контрактами стоимости материалов, что приводит к рискам неисполнения контрактов. Данный вопрос также требует пристального внимания местных и федеральных властей. Для повышения качества проведения инженерных изысканий и уровня проектирования автомобильных дорог общего пользования на территории субъектов, расположенных в I дорожно-климатической зоне РФ, необходимо разработать новые нормы, учитывающие не только особенности строительства автомобильных дорог, но и позволяющие, в дальнейшем, учитывать специфику их эксплуатации.

Препятствием является отсутствие возможности добычи грунта для строительства, реконструкции, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования на землях сельскохозяйственного назначения без их перевода в категорию земель промышленности (при условии их последующей рекультивации). Возможным решением по устранению препятствия является внесение изменений в статью 19 Закона РФ «О недрах» с целью упрощения порядка добычи грунта для строительства, реконструкции, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования, а также в статью 78 Земельного кодекса РФ, предусмотрев возможность выполнять работы по разведке, геологическому изучению, добыче полезных ископаемых с целью ремонта, реконструкции, капитального ремонта автомобильных дорог на землях сельскохозяйственного назначения без их перевода в категорию земель промышленности (при условии их последующей рекультивации).

В рамках созданной в АЗРФ системы преференций реализуется около 450 инвестиционных проектов. Часть из них касается модернизации сельскохозяйственного сектора экономики. Следующие рекомендации законодательной базы направлены на улучшение условий ведения сельскохозяйственной деятельности:

- предоставление субсидий на финансовое обеспечение затрат сельхозтоваропроизводителей (за исключением личных подсобных хозяйств граждан) на приобретение комбикормов или приобретение компонентов для его изготовления с учетом расходов по их доставке в размере до 50 % их стоимости (по аналогии с субсидиями, предоставляемыми из федерального бюджета на приобретение семян кормовых культур, поставляемых в районы Крайнего Севера и приравненных к ним местностях);
- предоставление субсидий на возмещение части прямых понесенных

затрат на создание и (или) модернизацию объектов агропромышленного комплекса по созданию (модернизации) объектов по переработке продукции северного оленеводства в размере до 30 % прямых понесенных затрат фактической стоимости объекта (но не выше предельной стоимости объекта);

- надлежит рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, направленных на повышение эффективности использования земель (пастбищ) в части предоставления участков сельскохозяйственного назначения и лесных участков для домашнего оленеводства в безвозмездное срочное пользование без проведения аукциона не только лицам, включенным в перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, но и лицам, для которых оленеводство является традиционным видом хозяйственной деятельности.

Повышение социальной привлекательности АЗРФ является необходимым фактором ускорения экономического развития северных территорий. Привлекательность подразумевает способность социально-экономических систем региона удовлетворять спрос субъектов рынка социальных услуг, и возможности реализации человеческого капитала на конкурентоспособном уровне по сравнению с другими регионами. Социальная привлекательность определяется как объективными показателями уровня и качества жизни, так и субъективными факторами территориальных предпочтений (4, с. 127). Статистические показатели, характеризующие обеспечение субъектов Российской Федерации трудовыми ресурсами, свидетельствуют о сокращении численности трудоспособного населения в дальневосточных и арктических регионах России с возрастающим дефицитом квалифицированных кадров.

Для повышения инвестиционной и социальной привлекательности АЗРФ уже сформирована необходимая нормативно-правовая основа. Принято 8 федеральных законов, более 40 нормативных актов. Указом Президента Российской Федерации от 05.03.2020 № 164 утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года»¹. Указом Президента Российской Федерации от 26.10.2020 года № 645 утверждена «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до

¹ Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года: указ Президента РФ от 05.03.2020 № 164. СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347129/

2035 года»². Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.04.2021 № 996-р утвержден «Единый план мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» и «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года».

В Единый план включены мероприятия, направленные на решение социальных проблем АЗРФ, создание комфортной среды для жизни, привлечение новых инвесторов, стимулирование промышленного производства и обеспечение госбезопасности. Всего план содержит 268 мероприятий.

Основная часть должна быть выполнена в 2021-2022 гг., при этом отдельные мероприятия, связанные с обновлением ледокольного флота и развитием научно-исследовательской базы, рассчитаны на более отдаленную перспективу.

Основной акцент в Едином плане сделан на мероприятиях социальной направленности и обеспечивающие повышение качества жизни, в том числе: усовершенствование стандартов медпомощи для жителей Крайнего Севера, организация высокотехнологичной медицинской помощи на территории макрорегиона, создание новой системы социальных гарантий для северян, бесперебойная доставка товаров в отдаленные населенные пункты, поощрение традиционных промыслов коренных малочисленных народов Севера, разработка стандартов развития городской среды специально для Арктической зоны, которые будут учитывать природно-климатические особенности этой территории.

Важным аспектом привлекательности региона является качество и доступность медицинского обслуживания. Актуальным остается вопрос обеспечения доступа к сети Интернет медицинских организаций, расположенных в АЗРФ. Следует учесть, что в большей части арктических районов доступна только спутниковая связь, где исходящий канал, как правило, значительно ниже заявленной скорости подключения. Это делает невозможным функционирование медицинских информационных систем при маленьких скоростях, а увеличение скорости канала требует значительных финансовых затрат. Ввиду географических особенностей арктических районов телекоммуникационная инфраструктура операторов связи в основном построена с использованием спутниковых средств связи. Качество услуг сотовой связи оценивается жителями как крайне неудовлетворительное или низкое. Таким образом существует «цифровое неравенство» как по пропускной способности каналов связи, так и по ценовой доступности, что негативно воспринимается

² О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года: указ Президента РФ от 26.10.2020 № 645. СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366065/

населением и бизнесом и, как следствие, ограничивает достижение целей и задач национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Также необходимо дополнительно проанализировать целесообразность формирования новой модели государственного финансирования здравоохранения АЗРФ с учетом низкой плотности населения, автономного и дисперсного типа расселения, ограниченной транспортной доступности путем перехода от подушевого финансирования медицинских организаций к сметному финансированию.

По повышению социальной привлекательности региона предлагаются следующие мероприятия:

- внесение изменений в соответствующие нормативные правовые акты с целью получения в полной мере «северных надбавок» с первого года начала гражданами Российской Федерации трудовой деятельности на Дальнем Востоке и в АЗРФ. В целях разработки новой системы социальных гарантий, предоставляемых гражданам Российской Федерации, которые работают и проживают в АЗРФ в рамках программы «Земский работник культуры» следует рассмотреть возможность увеличения размера единовременной компенсационной выплаты специалисту культуры, прибывшему (переехавшему) на работу в сельские населенные пункты АЗРФ;
- разработка законодательного акта в части определения статуса вахтовых поселков, условия функционирования, сотрудничества в сфере социально-экономического развития с органами власти субъектов Российской Федерации, на территории которых функционирует вахтовый поселок, регламентировать экологические аспекты деятельности таких поселков, определить параметры социального обеспечения работников, установить стандарты медицинского обслуживания, питания работников, социально-бытового обслуживания и досуга вахтовых работников;
- предоставить возможность жителям отдаленных и труднодоступных местностей Арктической зоны пройти перерегистрацию в качестве безработных в установленные сроки в силу объективных причин;
- сохранение прежних и открытие новых учебных заведений на Севере, так как высшие учебные учреждения являются важным инструментом удержания молодежи в регионе. Существенным дополнительным аспектом является то обстоятельство, что обучение детей народов, ведущих кочевой образ жизни, по-прежнему остается одной из значимых проблем в сфере образования детей коренных малочисленных народов на родном языке. Недостаточность законодательного регулирования реализации права на образование лицами из числа коренных малочисленных народов на

федеральном уровне и фрагментарность такого регулирования на уровне региональном способствуют сохранению правовых проблем в этой сфере.

Данные меры способны мотивировать молодых специалистов оставаться в АЗРФ, обеспечивая преемственность поколений.

Научно-технологическая сфера также не остается без внимания, будучи ключевой для АЗРФ. В 2021 г. утвержден перечень приоритетных направлений научно-технологического развития по проведению фундаментальных и прикладных научных исследований в интересах освоения Арктики. Научные исследования по обеспечению национальных интересов в Арктике выполняют более 300 научных организаций, организаций высшего образования и прочих организаций с использованием разных инструментов финансирования. Особое внимание в 2021 г. уделено проведению исследований в прибрежных акваториях и губах Кольского полуострова и району архипелага Шпицберген.

Началось строительство двух научно-исследовательских судов, предназначенных для океанологических исследований в любой точке Мирового океана. В рамках реализации мероприятий по модернизации и развитию гидрометеорологической сети наблюдений за состоянием окружающей среды в Арктической зоне начиная с 2021 г. осуществляется полная модернизация 26 наблюдательных пунктов, а также проводится работа по развертыванию сети морских дрейфующих гидрометеорологических буёв в акватории Северного Ледовитого океана.

Транспортная основа изучения и освоения Арктики также претерпела модернизацию. В 2021 г. был введен в эксплуатацию первый серийный универсальный атомный ледокол проекта 22220 «Сибирь» мощностью 60 МВт. ООО «Судостроительный комплекс «Звезда» с апреля 2020 г. осуществляет строительство головного атомного ледокола проекта 10510 «Лидер» (за счет средств федерального бюджета), со сроком окончания строительства в 2027 г. В проект Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 г. в 2021 г. включены положения о развитии морских портов, аэропортовой и железнодорожной инфраструктуры в АЗРФ.

Освоение АЗРФ должно осуществляться при условии минимального вреда хрупкой экосистеме Арктики. В регионе активно ведется работа по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, включенных в Государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Сегодня площадь территорий, загрязненных этими объектами, в АЗРФ составляет около 2,5 тыс. га. В 2021 г. стартовал общественный федеральный проект «Чистая Арктика». С начала проекта волонтерам удалось очистить от мусора более сотни гектаров Арктической зоны, вывезено 1 500 тонн отходов. В работах приняло участие 2 200 добровольцев. Реализация проекта привлекает

внимание местных и федеральных СМИ, что способствует информированности населения об экологических проблемах Арктики и мерах по их устранению.

Выводы

Таким образом, законодательные изменения необходимы одновременно в нескольких областях. Для решения поставленных задач нужно применить комплексный подход, так как Арктическая зона РФ - это сложная метасистема, зона высокого риска. Кроме того, необходима гармонизация законодательства, четкое разграничение и закрепление конкретных полномочий и ответственности за каждым участником. Уверенное присутствие России в Арктике достижимо при условии реализации мер по одновременному удержанию населения в северных районах и модернизации экономики. Основная часть социальных мер направлена на поддержание мотивации со стороны молодых специалистов по закреплению на северных территориях, обеспечение им высокого уровня жизни. Социально-экономическим задачам также служат меры по улучшению транспортной инфраструктуры, медицинского обеспечения и качества жизни. Климатические и экологические аспекты развития также приобретают экономическую и репутационную значимость, в связи с чем предложены пути их правового обеспечения.

Список источников

1. Афанасьев А.Л., Голубев С.С. (2019), О результатах формирования межведомственной комплексной целевой программы «Арктические технологии» [About results of the formation interdepartmental complex target program «Arctic technologies»]. Научный вестник оборонно-промышленного комплекса России. №3. С. 5-17.
2. Кузнецов М.Е., Никишова М.И. (2022), Управление северным завозом: правовой аспект [Managing the northern supply haul: legal aspect]. Russian Journal of Economics and Law. Т. 16, № 3. С. 548-565.
3. Пилясов А.Н. (2021), Предпринимательство в Арктике: Проблемы развития малого и среднего бизнеса в Арктической зоне, или Чем арктические предприниматели похожи на белых медведей? [Entrepreneurship in the Arctic: Issues of development of small and medium-sized enterprises in the Arctic Zone, or What do entrepreneurs and polar bears have in common?]. М.: Красанд.
4. Рубан В.А. (2013), Привлекательность региона для населения и бизнеса [Attractiveness of the area for the public and businesses]. Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. №1. С. 127-131.

5. Смирнова О.О., Липина С.А. (2018), Геостратегический вектор развития Арктики [Geo-Strategic Vector of Development of the Arctic]. Инновации. №11. С. 8-12.

References

1. Afanasiev, A.L., Golubev, S.S. (2019), About results of the formation interdepartmental complex target program «Arctic technologies». Scientific bulletin of the military-industrial complex of Russia. No. 3. pp. 5-17. (In Russian)
2. Kuznetsov, M.E., Nikishova, M.I. (2022), Managing the northern supply haul: legal aspect. Russian Journal of Economics and Law. Vol. 16, No. 3. pp. 548-565. (In Russian)
3. Pilyasov, A.N. (2021), Entrepreneurship in the Arctic: Issues of development of small and medium-sized enterprises in the Arctic Zone, or What do entrepreneurs and polar bears have in common?. Moscow : Krasand. (In Russian)
4. Ruban, V.A. (2013), Attractiveness of the area for the public and businesses. Buryat state university bulletin. Economy and Management. No. 1. pp. 127-131. (In Russian)
5. Smirnova, O.O., Lipina, S.A. (2018), Geo-Strategic Vector of Development of the Arctic. Innovations. No. 11. pp. 8-12. (In Russian)

Информация об авторе

ХАРИТОНОВ Николай Михайлович, кандидат экономических наук, председатель комитета Государственной Думы по развитию Дальнего Востока и Арктики, Москва, Российская Федерация. E-mail: dvar@duma.gov.ru.

About the author

Nikolai M. KHARITONOV, CandSc (Econ.), Chairman of the State Duma Committee on Development of Far East and Arctic, Moscow, Russian Federation. E-mail: dvar@duma.gov.ru.