

Н. Ю. ЗАМЯТИНА  
А. Н. ПИЛЯСОВ

---

# Как нам обустроить Арктику



Н. Ю. Замятина

**Как нам обустроить Арктику**

«Издательские решения»

**Н. Ю. Замятина**

Как нам обустроить Арктику / Н. Ю. Замятина — «Издательские решения»,

ISBN 978-5-44-961870-2

Многообразие сюжетов книги объединяет стремление авторов ответить на вопрос «что делать?» в сегодняшней Арктике России. Авторы убеждены, что путем создания не шаблонных, а настроенных на всемерный учёт природных и экономических особенностей Арктики институтов, можно открыть путь к её динамичному и инновационному развитию. На примере десяти приоритетных проектов для Арктической зоны в книге предлагаются направления развития и контуры модели «идеального» арктического законодательства России.

ISBN 978-5-44-961870-2

© Н. Ю. Замятина  
© Издательские решения

## Содержание

|  |    |
|--|----|
| Введение: арктическая специфика – преграда или возможность?  | 6  |
| 1. Общие институциональные рамки развития арктического законодательства                                | 9  |
| 2. Специфические особенности Арктики, требующие создания и развития нормативного правового обеспечения | 10 |
| Конец ознакомительного фрагмента.  | 11 |

# **Как нам обустроить Арктику**

**Н. Ю. Замятина**

**А. Н. Пилясов**

© Н. Ю. Замятина, 2019

© А. Н. Пилясов, 2019

ISBN 978-5-4496-1870-2

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

## **Введение: арктическая специфика – преграда или возможность?**

Согласно «Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»<sup>1</sup>, «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»<sup>2</sup>, государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»<sup>3</sup> (АЗРФ) – ключевыми факторами, оказывающими влияние на социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации, являются:

- экстремальные природно-климатические условия, включая низкие температуры воздуха, сильные ветры и наличие ледяного покрова на акватории арктических морей;
- очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территории и низкая плотность населения;
- удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов России топлива, продовольствия и товаров первой необходимости;
- низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий.

Такой набор факторов выявляет целый ряд проблем в системе социально-экономического развития АЗРФ, который включает социальную сферу, экономическую сферу, сферу науки и технологий, сферу природопользования и охраны окружающей среды. Решение проблем в этих областях необходимо для обеспечения комплексного и устойчивого развития АЗРФ:

а) в социальной сфере: отрицательные демографические процессы в большинстве приарктических субъектов Российской Федерации, отток трудовых ресурсов (в первую очередь высококвалифицированных кадров) в южные районы России и за границу; несоответствие сетей социального обслуживания характеру и динамике расселения, в том числе в образовании, здравоохранении, культуре, физической культуре и спорте; критическое состояние объектов жилищно-коммунального хозяйства, недостаточная обеспеченность населения чистой питьевой водой; отсутствие эффективной системы подготовки кадров, дисбаланс между спросом и предложением трудовых ресурсов в территориальном и профессиональном отношении (дефицит кадров рабочих и инженерных профессий и переизбыток невостребованных специалистов, а также людей, не имеющих профессионального образования); низкое качество жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации;

б) в экономической сфере: отсутствие российских современных технических средств и технологий для поиска, разведки и освоения морских месторождений углеводородов в арктических условиях; износ основных фондов, в особенности транспортной, промышленной и энергетической инфраструктуры; неразвитость базовой транспортной инфраструктуры, ее морской и континентальной составляющих, старение ледокольного флота, отсутствие средств малой авиации; высокая энергоемкость и низкая эффективность добычи природных ресурсов, издержки северного производства при отсутствии эффективных компенсационных механизмов, низкая производительность труда; дисбаланс в экономическом развитии между

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 18 сентября 2008 г. Пр – 1969.

<sup>2</sup> Утверждена Президентом РФ в 2013 году.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 года №1064.

отдельными приарктическими территориями и регионами, значительный разрыв между лидирующими и депрессивными районами по уровню развития; недостаточное развитие навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения мореплавания; отсутствие средств постоянного комплексного космического мониторинга арктических территорий и акваторий, зависимость от иностранных средств и источников информационного обеспечения всех видов деятельности в Арктике (включая взаимодействие с воздушными и морскими судами); отсутствие современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, позволяющей осуществлять оказание услуг связи населению и хозяйствующим субъектам на всей территории Арктической зоны Российской Федерации; неразвитость энергетической системы, а также нерациональная структура генерирующих мощностей, высокая себестоимость генерации и транспортировки электроэнергии;

в) в сфере науки и технологий: отмечается дефицит технических средств и технологических возможностей по изучению, освоению и использованию арктических пространств и ресурсов, недостаточная готовность к переходу на инновационный путь развития Арктической зоны Российской Федерации;

г) в сфере природопользования и охраны окружающей среды: выделяется возрастание техногенной и антропогенной нагрузки на окружающую среду с увеличением вероятности достижения ее предельных значений в некоторых прилегающих к Российской Федерации акваториях Северного Ледовитого океана, а также на отдельных территориях Арктической зоны Российской Федерации, характеризующихся наличием особо неблагоприятных зон, потенциальных источников радиоактивного загрязнения, высоким уровнем накопленного экологического ущерба<sup>4</sup>.

Приведенный перечень далеко не полон. Часть арктической специфики до сих пор не находит отражения в действующем законодательстве.

В общем случае «пробелы» российского законодательства в отношении Арктической зоны можно разделить на несколько групп. В первую очередь, это общие проблемы нормативного правового регулирования на территории Арктики, в общем, связанные не с арктической спецификой, но с проблемой выделения межрегиональной арктической зоны как таковой.

Во-вторых, это проблемы регулирования специфических арктических процессов и явлений. Речь идет, например, о разного рода временных и сезонных явлениях – о дорогах-зимниках, о временных (вахтовых) поселках, о сезонных видах деятельности в рамках традиционного природопользования, о так называемом «северном завозе». Кроме последнего, такие явления, строго говоря, не являются исключительно арктическими, однако в более южных районах они если и представлены, то играют очень незначительную роль в местной социальной, экономической системе, тогда как в Арктике они зачастую несут важные, жизнеобеспечивающие функции. Некоторые из таких явлений не имеют единой системы нормативного обеспечения (например, зимники), другие (как северный завоз) не всегда имеют оптимальную форму.

Третий тип проблем законодательства, связанного с Арктикой – это нормативное обеспечение повсеместно распространенных процессов и явлений, которые, однако, требуют особого подхода в условиях Арктики. Это многочисленные технические нормативы, стандарты и условия, при введении которых не учитывались специфические условия Арктики.

Наконец, четвертый тип проблем – это проблемы создания институционального поля оптимального (эффективного) хозяйственного развития Арктики на перспективу. Рассмотрим более подробно каждую группу проблем.

---

<sup>4</sup> Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_142561](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561) (дата обращения: 06.12.2017).

Это особая структура северной экономики, выражающаяся в повышенной роли трансфертного (государственного), сырьевого секторов, а также традиционного природопользования. Это условия отдаленности – не только ценовой, но и экономической (связанной с узостью местных рынков), и институциональной (разрыв между местом выработки нормативов и местом их применения, чреватый снижением эффективности нормотворческой деятельности). Это исключительная пространственная мобильность населения и экономических субъектов, быстрые изменения численности населенных пунктов, сезонный характер многих видов экономической деятельности и транспортной доступности (зимники, ледовые переправы, навигационный период и др.); широкое распространение вахтового метода работы, распространение явлений с кратким жизненным циклом (истощающиеся месторождения и связанные с их эксплуатацией предприятия и поселки), быстрая трансформация сети населенных пунктов, изменчивость природных и экономических условий развития.

Наконец, это особая роль Арктики в экономической системе России и в системе национальной безопасности – роль передового рубежа, фронта не только в геостратегическом, но и в экономическом и институциональном плане – как зоны потенциальной экспериментальной наработки новых норм и практик, впоследствии распространяемых на другие регионы.

Необходимость законодательного регулирования социально-экономического развития АЗРФ с учетом названных особенностей делают безальтернативной необходимость разработки кодекса специализированного арктического законодательства.

В зарубежной практике накоплен достаточно большой опыт разработки именно территориального законодательства – начиная от Закона о корпорации долины реки Теннесси (ставшим прорывной институциональной мерой по преодолению Великой депрессии в США в 1930-е годы) и кончая современной нормотворческой деятельностью, разрабатываемой под эгидой Арктического совета. Мощный пласт территориально специфичных и/или территориально дифференцированных норм и правил наработан во многих арктических странах – США, Канаде, в странах Скандинавии. Общей особенностью арктического права является акцент на местный уровень, низовые инициативы – подход, единственно эффективный в условиях редкой плотности населения. При этом на федеральном/национальном уровнях осуществляется преимущественно общее стратегическое планирование, определение рамочных условий развития.

Идеальная модель арктического законодательства строится на примате территориальной специфичности Арктики как субъекта регулирования. Она дает ответы на вызовы высокой пространственно-временной мобильности ключевых местных акторов, участвующих в развитии Арктической зоны, на вызовы отдаленности в условиях специфической структуры и законов функционирования северной экономики – с учетом стратегической роли Арктики в российской экономике.

Рассмотрим систему специфических местных факторов, которые должны быть положены в основу «идеальной» модели арктического законодательства, подробнее.

## 1. Общие институциональные рамки развития арктического законодательства

Корни проблемы несовершенства федерального законодательства в отношении Арктики кроются в несовершенстве самой системы территориально специфичного законодательства Российской Федерации. Существуют разные уровни законодательства, соотносимые с территориями субъектов Российской Федерации и их частей, с территорией РФ в целом: региональное, местное, федеральное законодательство. Однако четко определенного статуса и норм законодательного регулирования в отношении территорий, не совпадающих с территориями субъектов РФ, не существует. Тем не менее, существует и ряд «надрегиональных» объектов нормативного регулирования.

Частично такие нормы являются наследием советского времени – как районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, частично созданы недавно – в частности, закрепляемые указами Президента РФ границы Арктической зоны Российской Федерации. Часть территорий обретает особый статус исключительно в экономическом пространстве – это территории действия целевых федеральных программ – например, новая федеральная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (постановление Правительства Российской Федерации от 30.03.2017 №365), территориально согласуемая одновременно с ДВФО и практически произвольно выделенным «Байкальским регионом». Другие объекты только планируются к созданию – например, активно идет дискуссия о формировании в России макрорегионов.

Общий, системный статус такого рода территорий не закреплён, не понятны возможности и рамки законодательного регулирования таких территорий. Очевидно, что одним из следствий общей непроработанности методологии, алгоритмов разработки территориально специфичного законодательства является многолетнее затягивание разработки закона об Арктической зоне РФ: неясно вообще, какие аспекты должны регулироваться *территориально специфичным законом*.

Необходимость законодательного регулирования различных аспектов социально-экономического развития отдельных участков территории такой большой страны как Российская Федерация очевидна. Целесообразно принятие рамочных норм законодательного регулирования в отношении отдельных территорий со специфическими условиями развития. Могут быть определены, в частности, территории, требующие отдельного законодательного регулирования в силу особо сложных природных условий, особого стратегического положения (в том числе приграничные), требующие дополнительных мер в сфере социально-экономического развития и т. д. Арктика, безусловно, требует выделения в «отдельное производство» практически по всем из возможных критериев, принятия закона.

## 2. Специфические особенности Арктики, требующие создания и развития нормативного правового обеспечения

Специфика Арктической зоны состоит не только в ее повышенной уязвимости по отношению к внешним и внутренним факторам (мировые цены на энергоносители, зависимость от поставок топлива, продовольствия, оборудования и др. товаров из других регионов страны и др.). Арктические территории России обладают рядом имманентно присущих им свойств, определяющих принципиально иные особенности и механизмы развития Арктики по сравнению с регионами, расположенными в основной зоне расселения.

### *Особая структура и механизмы развития северной экономики*

И зарубежными, и российскими исследователями многократно исследовалась и была детально охарактеризована специфика развития Арктики<sup>5</sup>. Суть практически всех исследований сводится к тому, что механизмы и законы социально-экономического развития Арктики настолько специфичны, настолько отличаются от основных принципов экономического развития, разработанных для умеренных широт (главным образом, на материале густонаселенных районов Западной Европы, Северной Америки, Японии) – что совершенно необходимо выделение Арктики «в отдельное производство», разработка для нее самостоятельных принципов и механизмов социально-экономического развития<sup>6</sup>. Такой подход отражен в развитии самостоятельного направления «северной экономики», предложенного нами в 1996 г.<sup>7</sup> и развитого в многочисленных последующих публикациях<sup>8</sup>.

Ключевые особенности АЗРФ, которые должны определить конфигурацию всей системы федерального и регионального законодательства, сводятся к следующим положениям.

---

<sup>5</sup> Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages. Ed. by Larsen, Joan Nymand and Fondahl, Gail. Copenhagen: Nordisk Ministerråd, 2015; Huskey L. Limits to growth: remote regions, remote institutions // Annals of regional science. 2006. #40. Pp. 147—155; Andrey N. Petrov, Shauna BurnSilver, F. Stuart Chapin III, Gail Fondahl, Jessica Graybill, Kathrin Keil, Annika E. Nilsson, Rudolf Riedlsperger & Peter Schweitzer. Arctic sustainability research: toward a new agenda, Polar Geography, 2016: 39:3, 165—178.

<sup>6</sup> Детально см.: Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Новое междисциплинарное научное направление: арктическая региональная наука // Регион: экономика и социология. – 2017. – №3. – С. 3—30.

<sup>7</sup> Северная экономика и радикальная реформа (американский опыт и российские реалии). Отв. ред. А.Н.Пилясов. Магадан: СВКНИИ ДВО РАН. 1996. 180с.

<sup>8</sup> Например, Пилясов А. Н. И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания. М.: УРСС. 2009. 542 с. и др.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.