



**ПАРЛАМЕНТСКАЯ АССОЦИАЦИЯ
«ДАЛЬНИЙ ВОСТОК И ЗАБАЙКАЛЬЕ»**

Общее собрание

РЕШЕНИЕ

03.06.2025

г.Биробиджан

№ 6

Об обращении Парламентской Ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье» в Правительство Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики о совершенствовании подходов к вопросу отнесения регионов (их отдельных территорий) к Арктической зоне Российской Федерации (на примере Магаданской области)

Заслушав и обсудив информацию Председателя Магаданской областной Думы Абрамова С.В. о совершенствовании подходов к вопросу отнесения регионов (их отдельных территорий) к Арктической зоне Российской Федерации (на примере Магаданской области), Общее собрание Парламентской Ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье»
РЕШИЛО:

1. Принять обращение Парламентской Ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье» в Правительство Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики о совершенствовании подходов к вопросу отнесения регионов (их отдельных территорий) к Арктической зоне Российской Федерации (на примере Магаданской области) (прилагается).

2. Направить настоящее решение в Правительство Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики.

Председатель
Парламентской Ассоциации

К.В.Дьяконов

Обращение
Парламентской Ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье»
в Правительство Российской Федерации, Министерство
Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики
о совершенствовании подходов к вопросу отнесения регионов
(их отдельных территорий) к Арктической зоне Российской Федерации
(на примере Магаданской области)

Арктическая зона Российской Федерации (далее также – АЗ РФ) – территория, имеющая важнейшее экономическое и особое геополитическое значение для нашей страны. Это не только уникальный природный мир со свойственным только ему биоразнообразием, климатом, состоянием грунтов и почв, но и стратегический резерв развития минерально-сырьевой базы России на ближайшую и долгосрочную перспективы.

Арктические ресурсы содержат 95% запасов платиноидов, 75% никеля, более 60% редкоземельных металлов и более 65% апатитовых руд. Также там сосредоточены 13% мировых вероятных запасов нефти и 30% природного газа, половина из которых – на территории России. По информации из исследования Фонда Росконгресс, на государственном балансе запасов полезных ископаемых АЗ РФ находится более 300 месторождений углеводородного сырья. На сегодняшний день 15% всего ВВП и почти четверть российского экспорта формируются предприятиями, которые расположены именно в Арктической зоне Российской Федерации. Ее площадь составляет 4,8 млн км², или почти треть (28%) территории России, на которой проживают более 2,5 млн человек. Осваивать, сохранять и приумножать эту исключительную территорию – одна из первоочередных задач, стоящих сейчас перед государством.

Так, в декабре 2023 года Правительство Российской Федерации определило 16 опорных населенных пунктов российской Арктики, для которых разработаны мастер-планы по их развитию до 2035 года. Это один из самых масштабных проектов в истории современной России, предполагаемый объем финансирования которого составляет около 3 трлн рублей.

При этом дискуссии о критериях «арктичности» территорий, порядке их включения в АЗ РФ и ее возможных границах как в научной среде, так и на государственном уровне ведутся до сих пор. Российские ученые предлагают множество различных подходов к выделению южных сухопутных границ Арктической зоны Российской Федерации, среди которых:

астрономический (по широте Северного полярного круга 66° 33' с.ш. либо 60-я, 65-я, 70-я параллели северного полушария);

биоклиматический (по уровню дискомфорта природных условий жизнедеятельности, по изотерме июля +10 °С);

физико-географический (по географической дифференциации территорий и ландшафтов);

административный (по территориально-административным границам);

геокультурный (по расселению, землепользованию, развитию этнокультуры);

геополитический (по наличию выхода к морскому побережью Северного Ледовитого океана);

геоэкономический (по сложности функционирования экономики с учетом развития субъектов малого и среднего предпринимательства, северного завоза, модернизации);

социальный (с учетом демографии, по уровню и качеству жизни населения).

На сегодняшний день в самом общем виде особенности АЗ РФ, определяющие специальные подходы к ее социально-экономическому развитию и обеспечению национальной безопасности в Арктике, отражены в Указе Президента Российской Федерации от 26.10.2020 № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» и постановлении Правительства Российской Федерации от 30.03.2021 № 484 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». В их числе поименованы как природно-климатические условия, крайне низкие плотность населения, уровень развития транспортной и социальной инфраструктуры, так и неравномерность промышленно-хозяйственного освоения отдельных территорий: ориентированность экономики на добычу природных ресурсов, отдаленность местностей, на которых проживают малочисленные народы и др.

Между тем следует отличать элементы общего описания типичных для Арктической зоны Российской Федерации черт, больше характерных для инструктивных документов, а также документов стратегического планирования, от критериев отнесения территорий к составу АЗ РФ, которые до настоящего времени на нормативно-правовом уровне не закреплены. При этом они содержатся в заключении Арктического и антарктического научно-исследовательского института (АНИИ), Росгидромета о географических и природно-климатических особенностях Арктической зоны Российской Федерации (письмо руководителя Росгидромета Фролова А.В. от 04.07.2013 № 140-03937/13и), рекомендованном к использованию протоколом совещания от 18.06.2013 № ДК-П16-135пр у профильного заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Козака Д.Н. И если ряд положений указанного заключения носит характер общих соображений и способ их практического применения не определен, то другая его часть содержит два однозначно трактуемых критерия включения территорий в состав АЗ РФ:

1) выход к побережью морей бассейнов Северного Ледовитого океана (включая Белое море) и Тихого океана;

2) «арктическая природная территория» – тундры и «субарктическая природная территория» – лесотундры и северная тайга.

Именно они в итоге были положены в основу принятия Указа Президента Российской Федерации от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», который в первой своей редакции отнес к таковым Мурманскую область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, 16 муниципальных образований Республик Коми, Саха (Якутия), Красноярского края и Архангельской области, а также земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, поименованные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15.04.1926 «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» и других актах СССР.

Позднее, в 2017 и 2019 годах, в данный Указ Президента Российской Федерации были внесены изменения, вследствие чего в состав АЗ РФ вошли территории соответственно 3 и 8 муниципальных образований Республики Карелия и Республики Саха (Якутия).

С принятием Федерального закона от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» перечень арктических территорий был существенно расширен за счет включения в него 3 муниципальных образований Республики Карелия, 3 муниципальных образований Республики Коми, 10 муниципальных образований Красноярского края, 2 муниципальных образований Архангельской области, а также впервые – ряда территорий Ханты-Мансийского автономного округа (далее также – ХМАО), которые, как и подавляющее большинство муниципальных образований, вошедших в состав АЗ РФ после 2017 года, не имеют прямого выхода к побережью морей бассейнов Северного Ледовитого и Тихого океанов. Вместе с тем по своим биоклиматическим характеристикам дискомфортности, которые определены Институтом географии Российской академии наук совместно и ВНКЦ «Север» Минэкономразвития России, они в значительной степени схожи либо уступают другим территориям, не отнесенным к арктическим.

На примере Магаданской области это выглядит следующим образом:

1) продолжительность дня – промежуток времени, в течение которого солнце находится над горизонтом. Изменение продолжительности светового дня в течение года в высоких широтах крайне отрицательно сказывается на здоровье человека. Заметное неблагоприятное влияние данного показателя проявляется начиная с 62° с.ш., где продолжительность дня в начале января составляет около 4 часов. Севернее этой границы целиком расположены Сусуманский и Среднеканский муниципальные округа Магаданской области, а также значительные части Ягоднинского, Тенькинского, Северо-Эвенского и Омсукчанского муниципальных округов Магаданской области.

Период с недостатком солнечной ультрафиолетовой радиации в году – промежуток времени с дефицитом биологически активной ультрафиолетовой радиации солнца, который приводит к развитию патологических реакций человека, нарушению обменных процессов, обострению хронических заболеваний, снижению устойчивости к инфекциям, торможению физического развития. Ультрафиолетовая недостаточность в течение более одного месяца отмечается севернее 62° с.ш.

Учитывая, что Арктическая зона Российской Федерации охватывает две подзоны: заполярную (севернее $67^{\circ}30'$ с.ш.), где дефицит ультрафиолетовой радиации очень силен, и приполярную ($62^{\circ}30' - 67^{\circ}30'$ с. ш.), где этот же показатель остается значительным, следует констатировать тот факт, что большая часть территории Магаданской области расположена в той же зоне значительного ультрафиолетового дефицита, что Чукотка, юго-восточные улусы Саха (Якутии), половина Ямало-Ненецкого автономного округа (далее также – ЯНАО) и относящиеся к АЗ РФ муниципальные образования Карелии, Архангельской и Мурманской областей;

2) годовая сумма среднесуточных отрицательных температур воздуха – наиболее общая оценка холодового фактора, один из основных показателей температурных условий холодного сезона – самого длительного в Арктической зоне Российской Федерации. Этот показатель в 6 муниципальных округах Магаданской области: Сусуманском, Ягоднинском, Тенькинском, Среднеканском, Северо-Эвенском и Омсукчанском (далее – муниципальные округа Магаданской области) – меняется от -5000 до -6100 $^{\circ}\text{C}$, что в 2-3 раза больше, чем в других частях АЗ РФ, и может быть сравнимо только с суммами в северных и восточных улусах Республики Саха (Якутии), входящих в АЗ РФ;

3) период с температурой воздуха ниже -30°C в году. При работе на открытом воздухе в данный период обязательны перерывы на обогрев каждый час, так как резко возрастает вероятность обморожения открытых частей тела. Также прекращается эксплуатация некоторых видов техники из-за отказа и (или) поломок. Число дней с температурой -30°C на большей части территории муниципальных округов Магаданской области варьируется от 80 до 160 суток, что соответствует условиям Арктической зоны Российской Федерации в Чукотском автономном округе, Республике Саха (Якутия), Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края, и превышает число таких дней в ЯНАО, ХМАО и во всей европейской части АЗ РФ;

4) распространение многолетней мерзлоты. Территория муниципальных округов Магаданской области почти целиком относится к зоне сплошного распространения мерзлоты, тогда как почти вся европейская часть Арктической зоны Российской Федерации и большая часть ЯНАО находятся в зоне прерывистой и островной мерзлоты, а в некоторые частях АЗ РФ, в Республике Карелия, Мурманской и Архангельской областях, ХМАО, мерзлота фактически отсутствует;

5) средняя продолжительность безморозного периода в году – часть года между среднемноголетними датами последнего мороза весной и первого

мороза осенью в сутках. Короткий безморозный период (менее 90 дней) почти полностью исключает земледелие. И если число дней без мороза в Арктической зоне Российской Федерации (за исключением Архангельской области и Республики Карелия) варьируется в среднем от 60 до 90 суток, то на территории муниципальных округов Магаданской области этот период практически нигде не превышает 60 суток, то есть условия по данному показателю здесь еще более суровые, чем в АЗ РФ;

6) период со средней суточной температурой ниже 5°C в году – часть года с пониженной интенсивностью функционирования биологических систем (в сутках). Число дней с такой температурой, равное $2/3$ года (240-245 дням), принято за пороговый показатель Севера. Муниципальные округа Магаданской области характеризуются продолжительностью этого периода от 250 до 265 суток, что уступает лишь самым северным регионам Арктической зоны Российской Федерации, выходящим к побережью морей Северного Ледовитого океана;

7) сумма активных температур за вегетационный период с устойчивой температурой выше 10°C – сумма, характеризующая запасы тепловых ресурсов за сезон вегетации. Для полного развития растений каждого вида или сорта сельскохозяйственных культур необходима сумма активных температур за вегетационный сезон в определенных пределах. Этот показатель в муниципальных округах Магаданской области варьируется от 700 до 1150°C , тогда как более низкие значения отмечаются только на побережье морей Северного Ледовитого океана;

8) индекс жесткости погоды Бодмана – показатель ощущения человеком холода в сочетании с ветром. Количественные показатели индекса Бодмана определяются в относительных единицах, которые в середине зимы меняются от 6,5 на арктических островах до 2,5-3,0 в средней полосе России. По величине этого индекса в самый холодный месяц (от 3,8 до 4,5 ед.) муниципальные округа Магаданской области не отличаются от большинства образований, входящих в АЗ РФ, уступая лишь районам Чукотки, выходящим к побережью Берингова моря, где величина индекса из-за сильных ветров достигает 5 и более единиц.

Такая комплексная оценка поименованных выше, а также ряда иных природных факторов (мощность сезонно-талого слоя, вегетационный индекс и др.) позволила Институту географии Российской академии наук и ВНКЦ «Север» Минэкономразвития создать схему разделения территории России по степени дискомфорта природных условий, включая зоны абсолютного дискомфорта, экстремального дискомфорта и дискомфорта. Согласно данной схеме муниципальные округа Магаданской области относятся к зоне абсолютного дискомфорта (самой экстремальной), но при этом не входят в АЗ РФ, тогда как в западной части Республики Саха (Якутия), в ЯНАО и на большей части Европейской территории страны граница Арктической зоны Российской Федерации проходит южнее – по зоне экстремального дискомфорта, а в Республике Карелия и ХМАО по зоне дискомфорта – третьей в ряду зон, выстроенных по жесткости условий.

Наиболее тесно с границами АЗ РФ совпадают границы зоны абсолютного дискомфорта, то есть зоны с самыми неблагоприятными для жизни условиями, которая включает равнинные и горные тундровые ландшафты, а также горные лесотундровые ландшафты в северной тайге. Эта зона характеризуется продолжительной полярной ночью, значительной ультрафиолетовой недостаточностью (около 6-7 месяцев), большой суммой отрицательных температур (от -1400 до -7000 °С), длительными периодами с температурой ниже -30 °С (от 5 до 170 дней) и ниже 5 °С (более 300 дней), распространением сплошной мерзлоты в азиатской части зоны и прерывистой в европейской и ее слабым протаиванием, высоким индексом жесткости погоды Бодмана (3,5-4,0).

Наибольшие различия между положением границы Арктической зоны Российской Федерации и границы зоны абсолютного дискомфорта отмечаются на северо-востоке Азии, где муниципальные округа Магаданской области и часть юго-восточных улусов Республики Саха (Якутия) не включены в АЗ РФ. Противоположная картина складывается в ряде западных улусов Республики Саха (Якутия) и западных же районов Ямало-Ненецкого автономного округа, большинство которых частично, а некоторые – полностью выходят из зоны абсолютно дискомфорта, но тем не менее включены в Арктическую зону Российской Федерации.

Самые мягкие условия в пределах АЗ РФ характерны для территориальных образований Мурманской области (в том числе и тех, что имеют выход на побережье Баренцева моря), а также Республики Карелия и западной части Архангельской области. По степени дискомфорта два района в Республике Карелия (Кемский и Беломорский) и два в западной части Архангельской области (Онежский и Приморский) частично выходят даже из зоны экстремального дискомфорта, и их принадлежность к Арктической зоне Российской Федерации объясняется исключительно прилеганием к Арктическому побережью (побережью Белого моря).

Отмеченные расхождения могут быть объяснены удобством административного управления: например, в АЗ РФ включен целиком весь ЯНАО, хотя его южная часть не отличается суровостью климата и выходит за границу зоны абсолютного дискомфорта.

Вместе с тем в соответствии с медико-социальными показателями (нормами) продолжительность пребывания пришлого населения даже в не абсолютно дискомфортной (неблагоприятной), а в сильно неблагоприятной (экстремально дискомфортной) зоне (к которым относятся муниципальные округа Магаданской области), не должна превышать 2-3 года на равнинах и 1-2 в горах. Зона считается непригодной для сплошного и массового заселения, поэтому относящиеся к ней районы подлежат безусловному включению в Арктическую зону Российской Федерации.

Из закрепленного в Конституции Российской Федерации, а также воспроизведенного в протоколе совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 18.06.2013 № ДК-П16-135пр принципа равенства регионов следует, что если территории с определенными характеристиками уже отнесены федеральным законодательством к

арктическим, территории с аналогичными показателями также имеют все основания на включение в состав АЗ РФ.

В целях обеспечения указанного конституционного принципа с учетом приведенных в настоящем обращении обоснований предлагается на нормативно-правовом уровне определить порядок и критерии отнесения территорий к Арктической зоне Российской Федерации, используя при этом как уже применяемый на практике в качестве основы методологический подход, так и дополнительные биоклиматические характеристики дискомфорта.

Это позволило бы присоединиться к АЗ РФ не только 6 муниципальным округам Магаданской области, но и отдельным муниципальным образованиям Республик Карелия, Коми, Саха (Якутия) и Камчатского края, а значит, обеспечило бы возможность:

индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, реализующим новые проекты на данных территориях, претендовать на расширенный преференциальный режим Арктической зоны Российской Федерации (в том числе на налоговые льготы; возмещение части расходов по уплате страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; предоставление субсидий на возмещение процентной ставки по кредитам; налоговый вычет по налогу на добычу полезных ископаемых; предоставление земельных участков без торгов; применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны и др.);

гражданам воспользоваться всем комплексом мер социальной поддержки, предусмотренным для жителей Арктики, в том числе получить доступ к льготной Арктической ипотеке, что при текущих условиях ипотечного кредитования приобретает особую актуальность.

Помимо создания дополнительных перспектив для экономического и социального развития самих регионов, а также повышения качества и уровня жизни их населения, расширение АЗ РФ за счет включения в нее новых территорий будет способствовать увеличению производственных мощностей в сферах добычи и обработки сырья, лесопереработки, энергетики и туризма; исследованию и освоению новых месторождений полезных ископаемых; привлечению в макрорегион молодых квалифицированных кадров; сохранению и популяризации культурного наследия и языков малочисленных народов; обеспечению новых логистических возможностей для страны; реализации нестандартных проектов, в том числе в области градостроительства, обустройства инженерной инфраструктуры, научных исследований.

Председатель
Парламентской Ассоциации



К.В.Дьяконов