



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЖИЗНИ И РАБОТЫ
ГРАЖДАН В РАЙОНАХ
С НЕБЛАГОПРИЯТНЫМИ
КЛИМАТИЧЕСКИМИ
УСЛОВИЯМИ**

Монография

Ответственные редакторы
Т.Ю. Коршунова, С.В. Каменская

Москва
ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ»
2024

УДК 349.24.349.3
ББК 67.405
П68

*Издание одобрено Ученым советом
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Сошникова Т.А. — доктор юридических наук, зав. кафедрой гражданского процесса и социальных отраслей права Московского гуманитарного университета;

Цомартова Ф.В. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

П68 Правовые проблемы жизни и работы граждан в районах с неблагоприятными климатическими условиями: монография / Н.В. Антонова, М.А. Бочарникова, Н.С. Волкова и др.; отв. ред. Т.Ю. Коршунова, С.В. Каменская; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2024. — 208 с.

ISBN 978-5-6047798-8-0

Монография представляет собой комплексное исследование проблем развития территорий с неблагоприятными климатическими условиями. Проведен развернутый анализ федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации по целому спектру социально-экономических вопросов, включая историю формирования соответствующего законодательства и проблемы пенсионного обеспечения. Исследованы правовые средства, с помощью которых государство пытается стимулировать приток населения в регионы с неблагоприятными климатическими условиями, а также выровнять уровень жизни проживающих в таких регионах с общим уровнем жизни граждан на основной территории Российской Федерации.

Для широкого круга читателей — от научных и практических работников до студентов, интересующихся данной проблематикой.

**УДК 349.24.349.3
ББК 67.405**

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

LEGAL PROBLEMS
OF LIFE AND WORK
OF CITIZENS IN AREAS
WITH ADVERSE
CLIMATIC CONDITIONS

Monograph

Responsible editors
T.Yu. Korshunova, S.V. Kamenskaya

Moscow
LAW FIRM CONTRACT
2024

*The publication is approved by the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

Soshnikova T.A. — Doctor of Law, head. Department of Civil Procedure and Social Branches of Law, Moscow University for the Humanities;

Tsomentova F.V. — PhD in Law, Leading Researcher of the Department of Social Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Legal problems of life and work of citizens in areas with adverse climatic conditions: monograph / N.V. Antonova, M.A. Bocharnikova, N.S. Volkova et al.; ed. by T.Yu. Korshunova, S.V. Kamenskaya; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — M.: LAW FIRM CONTRACT, 2024. — 208 p.

ISBN 978-5-6047798-8-0

The book you are holding in your hands is a comprehensive monographic study of the problems of developing territories with adverse climatic conditions. It provides a detailed analysis of federal legislation and the legislation of the constituent entities of the Russian Federation on a whole range of socio-economic problems, from the history of the formation of the relevant legislation to issues of pension provision. The monograph examines the legal means by which the state is trying to stimulate the influx of people into regions with adverse climatic conditions, as well as to equalize the standard of living of those living in such regions with the general standard of living of citizens in the main territory of the Russian Federation.

This publication will be useful to a wide range of people from scientists and practitioners to students interested in this issue.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Антонова Наталья Владиславовна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела социального законодательства (*глава 5, глава 6 совместно с С.В. Каменской*);

Бочарникова Марина Альбертовна — руководитель отдела подготовки научных и научно-педагогических кадров (*глава 3*);

Волкова Наталья Сергеевна — кандидат юридических наук, заместитель заведующего отделом социального законодательства, заслуженный юрист Российской Федерации (*глава 7*);

Еремина Ольга Юрьевна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела социального законодательства (*глава 8*);

Каменская Светлана Владимировна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении (*введение, глава 6 совместно с Н.В. Антоновой, заключение*);

Коршунова Татьяна Юрьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении (*глава 4*);

Моцная Оксана Владимировна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении (*глава 2 совместно с Л.В. Серegiной*);

Серегина Лариса Владимировна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении (*глава 2 совместно с О.В. Моцной*);

Пашенцев Дмитрий Алексеевич — доктор юридических наук, главный научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства (*глава 1*);

Путило Наталья Васильевна — кандидат юридических наук, заведующий отделом социального законодательства (*глава 8*).

AUTHORS

Antonova Natalya Vladislavovna — PhD in Law, Senior Researcher of the Department of Social Legislation (*Chapter 5, Chapter 6 together with S.V. Kamenskaya*);

Bocharnikova Marina Albertovna — Head of the Department for the Training of Scientific and Scientific-Pedagogical Personnel (*Chapter 3*);

Volkova Natalya Sergeevna — PhD in Law, Deputy Head of the Department of Social Legislation, Honored Lawyer of the Russian Federation (*Chapter 7*);

Eremina Olga Yurievna — PhD in Law, Senior Researcher of the Department of Social Legislation (*Chapter 8*);

Kamenskaya Svetlana Vladimirovna — PhD in Law, Senior Researcher of the Department of Labor and Social Security Legislation (*introduction, chapter 6 together with N.V. Antonova, conclusion*);

Korshunova Tatyana Yuryevna — PhD in Law, Leading Researcher of the Department of Labor and Social Security Legislation (*Chapter 4*);

Motsnaya Oksana Vladimirovna — PhD in Law, Leading Researcher of the Department of Labor and Social Security Legislation (*Chapter 2 together with L.V. Seregina*);

Seregina Larisa Vladimirovna — PhD in Law, Leading Researcher of the Department of Labor and Social Security Legislation (*Chapter 2 together with O.V. Motsnaya*);

Pashentsev Dmitry Alekseevich — Doctor of Law, Chief Researcher of the Department of Theory of Law and Interdisciplinary Legislation Studies (*Chapter 1*);

Putilo Natalia Vasilievna — PhD in Law, Head of the Department of Social Legislation (*Chapter 8*).

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	11
Глава 1. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТЕРРИТОРИЯХ С НЕБЛАГОПРИЯТНЫМИ КЛИМАТИЧЕСКИМИ УСЛОВИЯМИ	14
Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАБОЧЕЙ СИЛЫ В РАЙОНАХ С НЕБЛАГОПРИЯТНЫМИ КЛИМАТИЧЕСКИМИ УСЛОВИЯМИ	27
Глава 3. ВАХТОВЫЙ МЕТОД ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТ КАК ОСОБАЯ ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ТРУДОВОГО ПРОЦЕССА НА ТЕРРИТОРИЯХ С НЕБЛАГОПРИЯТНЫМИ КЛИМАТИЧЕСКИМИ УСЛОВИЯМИ	64
Глава 4. ПРОБЛЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА ЛИЦ, РАБОТАЮЩИХ НА ТЕРРИТОРИЯХ С НЕБЛАГОПРИЯТНЫМИ КЛИМАТИЧЕСКИМИ УСЛОВИЯМИ	86
Глава 5. СОЦИАЛЬНЫЕ ВЫПЛАТЫ ГРАЖДАНАМ В СВЯЗИ С ИХ РАБОТОЙ И ПРОЖИВАНИЕМ НА ТЕРРИТОРИЯХ С НЕБЛАГОПРИЯТНЫМИ КЛИМАТИЧЕСКИМИ УСЛОВИЯМИ (НА ПРИМЕРЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ И КОМПЕНСАЦИЙ, А ТАКЖЕ СМЕЖНЫХ С НИМИ ВЫПЛАТ)	109
Глава 6. ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН, РАБОТАЮЩИХ И ПРОЖИВАЮЩИХ В РАЙОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ МЕСТНОСТЯХ	132
Глава 7. ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РАЙОНАХ С НЕБЛАГОПРИЯТНЫМИ КЛИМАТИЧЕСКИМИ УСЛОВИЯМИ	148
Глава 8. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РАЙОНАХ С НЕБЛАГОПРИЯТНЫМИ КЛИМАТИЧЕСКИМИ УСЛОВИЯМИ	169
Глава 9. СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ГРАЖДАН НА ТЕРРИТОРИЯХ С НЕБЛАГОПРИЯТНЫМИ КЛИМАТИЧЕСКИМИ УСЛОВИЯМИ	191
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	205

CONTENT

INTRODUCTION	11
Chapter 1. HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON TERRITORIES WITH ADVERSE CLIMATIC CONDITIONS	14
Chapter 2. FEATURES OF ATTRACTING AND USING LABOR FORCE IN AREAS WITH ADVERSE CLIMATIC CONDITIONS	27
Chapter 3. SHIFT METHOD OF ORGANIZATION OF WORK AS A SPECIAL FORM OF IMPLEMENTATION OF THE LABOR PROCESS IN AREAS WITH ADVERSE CLIMATIC CONDITIONS	64
Chapter 4. PROBLEMS OF REMUNERATION OF WORKERS IN TERRITORIES WITH UNFAVORABLE CLIMATIC CONDITIONS	86
Chapter 5. SOCIAL PAYMENTS TO CITIZENS IN CONNECTION WITH THEIR WORK AND RESIDENCE IN TERRITORIES WITH ADVERSE CLIMATIC CONDITIONS (ON THE EXAMPLE OF SOCIAL BENEFITS AND COMPENSATIONS, AS WELL AS RELATED PAYMENTS)	109
Chapter 6. PENSION PROVISION FOR CITIZENS WORKING AND LIVING IN THE FAR NORTH AND EQUIVALENT AREAS	132
Chapter 7. ORGANIZATION OF THE EDUCATION SYSTEM IN AREAS WITH ADVERSE CLIMATIC CONDITIONS	148
Chapter 8. FUNCTIONING OF THE HEALTH CARE SYSTEM IN AREAS WITH ADVERSE CLIMATIC CONDITIONS	169
Chapter 9. SOCIAL SERVICES FOR CITIZENS IN TERRITORIES WITH ADVERSE CLIMATIC CONDITIONS	191
CONCLUSION	205

ВВЕДЕНИЕ

В числе приоритетных целей государства на первом месте заявлено сохранение населения, здоровье и благополучие людей (подп. «а» п. 1 Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»). Это, в свою очередь, предопределяет стоящие перед юридической наукой задачи, направленные прежде всего на устойчивое развитие и преодоление кризисных явлений в социально-экономических отношениях на современном этапе развития, повышение эффективности, гибкости и устойчивости правового регулирования отношений.

Законодательство должно оперативно реагировать на происходящие в мире изменения под воздействием технологического прогресса с тем, чтобы создать надежные механизмы защиты граждан еще до того, как потребуются принятие срочных мер по преодолению негативных последствий.

Социальная политика государства должна быть направлена на снижение дифференциации доходов в обществе и способствовать выравниванию жизненных шансов представителей различных социальных групп на достойный уровень жизни.

Все большее значение на современном этапе приобретает гармоничное развитие отдаленных местностей по отношению к федеральному центру. Среди таких территорий повышенного внимания требуют местности с неблагоприятными климатическими условиями. К их числу относятся районы Крайнего Севера и приравненные к нему местности, Арктическая зона, пустынные и высокогорные районы.

Наличие факторов экстремальности проживания и работы граждан на данных территориях обуславливает поиск оптимальных решений для комплексного развития таких территорий, создания комфортных условий для реализации потребностей различных социально-демографических групп населения.

На здоровье, продолжительности жизни и трудоспособности людей отражается неблагоприятное воздействие не только климатических, но и социально-экономических факторов, связанных с климатом и влекущих удорожание жизни и хозяйственной деятельности. Последнее весьма значимо, поскольку для нормальной жизнедеятельности требуется нести повышенные затраты на питание, отопление, освещение, одежду, строительство и эксплуатацию жилья и предприятий культурно-бытового обслуживания, транспортные рас-

ходы, связанные с трудовыми, культурно-бытовыми и рекреационными поездками.

Безусловно, минимизация последствий воздействия суровых климатических факторов на организм человека тесно связана с экономическим развитием регионов с соответствующими экстремальными условиями проживания: насколько сложившаяся инфраструктура, уровень жизни на соответствующих территориях отвечают современным жизненным целям и потребностям граждан. Преодоление серьезных испытаний, связанных с природно-климатическими условиями, возможно только при обеспечении надлежащих условий и получении гражданами таких благ, которыми можно воспользоваться при данных обстоятельствах. Иными словами, у проживающих на таких территориях людей должны быть очевидные преимущества, стимулирующие их не покидать места, в которых они родились и выросли, только потому, что возможности их дальнейшего развития в данных местностях ограничены в силу отставания по социально-экономическому положению от территорий с благоприятными климатическими условиями.

Следовательно, первостепенной задачей государства становится такое перераспределение общественных благ и создание необходимого инструментария, которые бы позволяли достичь гражданам, проживающим на территориях с неблагоприятным климатом, достойного по современным стандартам уровня, не меняя привычного образа жизни. Как обоснованно отмечает В.В. Глазырин, соотношение уровня жизни населения отдельных местностей должно быть таким, чтобы в районах с недостатком трудовых ресурсов уровень жизни был бы несколько выше, чем в трудоизбыточных. Однако уровень жизни населения — довольно сложная социально-экономическая категория, характеризующаяся целой системой показателей (объемом потребления и услуг на душу населения, реальными доходами, объемом товарооборота, уровнем цен и т.д.). Достижение оптимального превышения в районах с неблагоприятным климатом каждого из них требует проведения длительных и сложных социально-экономических преобразований. В настоящее время идет реализация таких преобразований по наиболее значимым направлениям.

Учитывая, что в экстремальных климатических условиях жизнь протекает при дополнительных нагрузках, а следовательно, образуются факторы повышенного риска для здоровья, необходимо корректировать действующие на федеральном уровне нормативные положения применительно к регулированию отношений в сфере труда и социального обеспечения, занятости населения, образования и здравоохранения.

В последнее время снижение уровня жизни населения, общая нестабильность существенно повлияли на демографическую ситуацию.

Также важно отметить, что несовершенная инфраструктура населенных пунктов требует улучшения ее приспособляемости к местным условиям окружающей среды с экологической точки зрения.

В отдаленных местностях отмечаются снижение естественного прироста населения, миграционные оттоки и, как следствие, сокращение численности населения, отставание значений показателей, характеризующих качество жизни на Крайнем Севере, Дальнем Востоке, в Арктической зоне, от общероссийских или средних по субъектам Российской Федерации (далее — РФ) значений, низкий уровень доступности качественных социальных услуг и благоустроенного жилья в населенных пунктах, расположенных в отдаленных местностях, низкая конкурентоспособность субъектов предпринимательской деятельности, обусловленная значительными издержками, в том числе в связи с необходимостью предоставления гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, несоответствие системы среднего профессионального и высшего образования потребности экономики и социальной сферы в квалифицированных и высококвалифицированных кадрах.

Таким образом, созданию привлекательных для работников высокотехнологичных рабочих мест будут способствовать введение в действие новых и модернизация действующих промышленных производств, развитие наукоемких и высокотехнологичных производств, разработка новых нефтегазовых провинций, месторождений твердых полезных ископаемых и трудноизвлекаемых запасов углеводородного сырья, наращивание объемов глубокой переработки нефти, производства сжиженного природного газа и газохимической продукции, полезного использования попутного нефтяного газа, а также оказание государственной поддержки проектам по созданию и (или) модернизации рыбоперерабатывающих комплексов, предприятий рыболовных и тепличных хозяйств, животноводческих комплексов, лесного и лесозаготовительного хозяйств, реализация которых запланирована к осуществлению в дальневосточных, северных регионах и Арктической зоне РФ.

В данной работе представлены основные результаты исследования направлений социальной политики государства по развитию территорий с неблагоприятными климатическими условиями в целях создания достойных условий для работы и проживания находящихся там граждан, сделаны выводы с учетом необходимости подготовки ответов на основные вызовы в меняющемся мире.

Глава 1

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТЕРРИТОРИЯХ С НЕБЛАГОПРИЯТНЫМИ КЛИМАТИЧЕСКИМИ УСЛОВИЯМИ

В современных условиях для ряда отдаленных территорий используется такое понятие, как «территории с неблагоприятными климатическими условиями», имеющее юридическое значение и связанное с рядом льгот тем, кто работает там или проходит службу. Это не случайно. «Природные факторы существенно влияют на здоровье и труд человека. Суровый климат осложняет трудовой процесс, является непосредственной причиной возникновения некоторых заболеваний и обострения ряда других»¹.

Вместе с тем в прежние исторические периоды такого понятия не было. Климатические факторы вплоть до XX в. почти не учитывались в правовой практике. Их заменяли некоторые иные условия, в том числе отдаленность тех или иных территорий, определявшаяся расстоянием до них от столицы, центра страны, а также временем в пути. В условиях, когда средства транспорта были не столь развиты, как сегодня, отсутствовала железнодорожная сеть, не было автомобилей и самолетов, именно фактор отдаленности мог стать одним из решающих при определении правового статуса территорий и служащих на них чиновников, а также военнослужащих. При этом такие отдаленные территории, как правило, как раз и отличались неблагоприятным климатом. При этом климат мог быть различным — от суровых арктических морозов до засухи пустынь. Таким образом, речь идет об одних и тех же территориях, но в условиях правового акцентирования — о разных присущих им признаках.

Важность правового регулирования отдаленных, окраинных территорий для Российской империи определялась самой сущностью империи как типа государства, который связан с постоянными территориальными расширениями, приращением новых земель, освоением их. Присоединяемые земли активно осваивались: строились крепости, переселялось русское население, велась торговля. Принимались меры по обеспечению транспортной доступности, повыше-

¹ Глазырин В.В. Льготы работающим на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке. М., 1988. С. 6.

Научное издание

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЖИЗНИ И РАБОТЫ ГРАЖДАН
В РАЙОНАХ С НЕБЛАГОПРИЯТНЫМИ
КЛИМАТИЧЕСКИМИ УСЛОВИЯМИ**

Монография

Ответственные редакторы
Т.Ю. Коршунова, С.В. Каменская

Подписано в печать 20.12.2023.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 13,0. Уч.-изд. л. 13,3.
Тираж 500 экз. (1-й з-д — 1–30 экз.). Заказ № 195218.

ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ»
Москва, вн. тер. г. муниципальный округ Перово,
ул. 2-я Энтузиастов, д. 5, к. 40, пом. 34/3.
Тел.: +7 968-547-04-31
E-mail: hinchukv@mail.ru
Наш сайт: www.izdatkontrakt.ru

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации