



АЛЬМАНАХ • ALMANAC

# РОССИЙСКАЯ АРКТИКА

---

## ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

**Выпуск III**  
**СОХРАНЕНИЕ  
И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ  
АРКТИКИ**

---

АРКТИКА  
В СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОМ  
ИЗМЕРЕНИИ



РОССИЙСКАЯ АРКТИКА – ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

RUSSIAN ARCTIC – TERRITORY OF LAW

Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа  
Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

# РОССИЙСКАЯ АРКТИКА

---

## ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

Альманах

Выпуск III

СОХРАНЕНИЕ И УСТОЙЧИВОЕ  
РАЗВИТИЕ АРКТИКИ

АРКТИКА  
В СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОМ ИЗМЕРЕНИИ

Руководитель авторского коллектива  
академик РАН  
Т.Я. Хабриева

Ответственные редакторы  
В.П. Емельянцев, Е.А. Галиновская

Москва – Салехард – 2016  
Юриспруденция

Government of Yamal-Nenets Autonomous District  
Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation

---

# RUSSIAN ARCTIC TERRITORY OF LAW

Almanac

Issue III

## PROTECTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE ARCTIC ARCTIC IN THE SOCIO-LEGAL DIMENSION

The head of group of authors  
T.Y. Khabrieva,  
academician of Russian Academy of Sciences

Editors in Chief  
V.P. Emelyantsev, E.A. Galinovskaya

Moscow – Salekhard – 2016  
Jurisprudence

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

P74

Руководитель авторского коллектива: *Т.Я. Хабриева* – академик, вице-президент РАН, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

P74 **Российская Арктика – территория права:** альманах. Выпуск III. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: Арктика в социально-правовом измерении / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцеv и др.; отв. ред. В.П. Емельянцеv, Е.А. Галиновская. М.; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. – 216 с.

ISBN 978-5-9516-0792-8

Альманах, сохраняя жанр свободной трибуны, содержит публикации о возможных вариантах изучения Арктики с целью развития ее гуманитарного, географического и экологического потенциала для нашей страны. Ключевая тема альманаха – управление социальным развитием в Арктическом регионе. В публикациях представлены взгляды и обсуждаются мнения о возможных способах минимизации рисков, которые могут возникнуть в связи с новаторскими решениями, направленными на поддержку промышленного освоения Арктики, строительство новых городов и поселений.

Предпринимательская инициатива становится новым стимулирующим фактором экономического освоения Арктики, влияющим на социальную привлекательность северных территорий для проживания, в том числе для занятия традиционными видами промысла. Разрешение возможных конфликтов интересов между ресурсным освоением и правом граждан на удобную территорию проживания рассматривается как возможный предмет будущего федерального закона о развитии Арктической территории Российской Федерации.

Для сотрудников государственных и муниципальных органов, практикующих юристов, представителей бизнес-сообщества, научных работников, преподавателей высших учебных заведений, студентов и аспирантов юридических и экономических вузов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами устойчивого развития и повышения конкурентоспособности нашего государства.

Almanac is maintaining the continuity of the genre of the free platform, includes publication on possible options for the study and development of the Arctic in the socio-legal sphere in order to preserve its human, geographical and ecological potential of our country. The key theme of Almanac is management of social development in the Arctic region. The publications comprise different views and opinions on possible ways to minimize the risks that inevitably may result from innovative solutions, aimed at promoting the industrial development of the Arctic, the construction of new towns and settlements.

Entrepreneurial initiative is becoming a new driver of economic development of the Arctic and an important factor affecting the social attractiveness of the northern territories to live in, including the traditional crafts. Resolution of possible conflicts of interest between resource development and the right of citizens to a comfortable living area is considered in the Almanac as a possible subject of the prospective federal law on the development of the Arctic territory of the Russian Federation.

ISBN 978-5-9516-0792-8



9 785951 607928 >

ISBN 978-5-9516-0792-8

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016  
© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2016

# СОДЕРЖАНИЕ

---

<b>Хабриева Т.Я., Кобылкин Д.Н.</b> ПРЕДИСЛОВИЕ .....	9
--	---

## **Глава 1**

### **АРКТИКА В XXI ВЕКЕ: ОТ СОЦИАЛЬНОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ К ЛИДЕРАМ ГИПЕРКОНКУРЕНЦИИ**

#### **Хабриева Т.Я.**

Социально-правовое развитие – ключевой фактор гуманитарного освоения Арктического региона .....	15
--	----

#### **Емельянцеv В.П.**

Промышленное освоение Арктики: хозяйственные интересы, нормативные стратегии и социальная реальность .....	29
---	----

#### **Золоева Я.О.**

Бизнес и Арктика: все ушли, а кто остался? .....	52
--	----

## **Глава 2**

### **КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ СЕВЕРА: ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАТЕРНАЛИЗМА К РАВНОПРАВИЮ**

#### **Соколова И.Б.**

Права коренных малочисленных народов Севера на традиционное природопользование в условиях нового промышленного освоения Арктической зоны .....	61
--	----

#### **Отке А.И.**

Международно-правовое регулирование вопросов жизнедеятельности коренных малочисленных народов Чукотки .....	64
---	----

#### **Тодышев М.А.**

Обеспечение прав коренных малочисленных народов в условиях промышленного освоения северных территорий: проблемы правового регулирования. ....	69
---	----

**Емельянова Т.А., Липски С.А.**

Задачи и особенности землеустройства территорий,  
используемых общинами коренных  
малочисленных народов Арктической зоны. . . . .74

**Глава 3**
**ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ,  
ПРАВОПОРЯДКА И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**
**Котляр В.С.**

Откуда взялись рассуждения о «неминуемом кризисе»  
и «опасности конфликтов» в Арктике? . . . . .83

**Кузнецов В.И.**

Особенности административно-правового режима  
Арктической зоны: военный аспект . . . . .95

**Игнатьева И.А.**

Актуальные правовые проблемы возмещения  
вреда окружающей среде Арктики. . . . .102

**Погорельый Д.В.**

Правовое обеспечение эффективной государственной  
экологической политики в Ямало-Ненецком автономном округе . . . . .108

**Высоцкая Д.А.**

Правовое регулирование обеспечения  
экологической безопасности в Арктике . . . . .117

**Глава 4**
**ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ АРКТИКИ**
**Ягья В.С., Иванов В.В., Харлампьева Н.К.**

Региональная инновационная система Арктики:  
международно-политические аспекты правового обеспечения . . . . .123

**Чижков Ю.В.**

Евро-азиатские международные транспортные коридоры –  
основа транспортного каркаса экономики . . . . .134

**Иванова Ю.В.**

Вопросы совершенствования нормативно-правового  
регулирования системы морских научных и морских  
ресурсных исследований для целей недропользования . . . . .142

**Митько А.В.**

Развитие инженерно-гидрографического направления  
подготовки кадров для реализации стратегии  
устойчивого развития Арктики. . . . .153

**Глава 5****ПРАВОВАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ  
СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ  
(НА ПРИМЕРЕ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО  
АВТНОМНОГО ОКРУГА)****Путило Н.В.**

Правовое регулирование здравоохранения в ЯНАО:  
обеспечение высоких стандартов качества жизни .....165

**Волкова Н.С.**

Повышение конкурентоспособности региона  
и особенности развития сферы образования в ЯНАО .....176

**Еремина О.Ю.**

Сфера социальной защиты населения в ЯНАО:  
передовой опыт и нерешенные проблемы .....186

**Цомартова Ф.В.**

Жилищный вопрос в ЯНАО: от ликвидации непригодного  
для проживания жилья к обеспечению достаточным жилищем .....196

**Приложение** .....209

# CONTENT

---

<b>T.Y. Khabrieva, D.N. Kobylkin</b> PREFACE . . . . .	9
---	---

## **Chapter 1**

### ARCTIC IN THE XXI CENTURY: FROM SOCIAL TURBULENCE TO THE LEADERS OF THE HYPER COMPETITION

#### **Khabrieva T.Y.**

Social and legal development – a key factor in humanitarian development of the Arctic region. . . . .	15
--	----

#### **Emelyantsev V.P.**

Industrial development of the Arctic: economic interests, regulatory strategies and social reality . . . . .	29
---	----

#### **Zoloeva Y.O.**

Business and Arctic: all gone, and who left? . . . . .	52
--	----

## **Chapter 2**

### INDIGENOUS PEOPLES OF THE NORTH: FROM STATE PATERNALISM TO THE PARITY EQUITY

#### **Sokolova I.B.**

Rights of Indigenous Peoples of the North to traditional land in the framework of new industrial development of the Arctic zone . . . . .	61
--	----

#### **Otke A.I.**

International-legal regulation of the issues of life of Indigenous Peoples of Chukotka . . . . .	64
---	----

#### **Todyshev M.A.**

Ensuring the rights of Indigenous Peoples in the framework of industrial development of the northern territories: problems of legal regulation. . . . .	69
---	----

**Emelyanova T.A., Lipsky S.A.**

Objectives and features of land areas used by communities  
of Indigenous Peoples of the Arctic zone . . . . .74

**Chapter 3**

QUESTIONS OF THE INSURING  
OF NATIONAL SECURITY,  
RULE OF LAW AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

**Kotlyar V.S.**

What is the origin of the discussion of the «imminent crisis»  
and «risk of conflict» in the Arctic? . . . . .83

**Kuznetsov V.I.**

Features of administrative-legal regime of the Arctic zone:  
military aspect . . . . .95

**Ignatieva I.A.**

Actual legal problems of compensation  
for environmental damage in the Arctic . . . . .102

**Pogorely D.V.**

Legal maintenance of effective national environmental policy  
in the Yamal-Nenets autonomous district . . . . .108

**Vysotskaya D.A.**

Legal regulation of environmental security in the Arctic . . . . .117

**Chapter 4**

SELECTED ISSUES  
OF THE ARCTIC DEVELOPMENT

**Yagya V.S., Ivanov V.V., Kharlampeva N.K.**

Regional innovation system of the Arctic:  
the international political aspects of legal support . . . . .123

**Chizhkov U.V.**

Euro-Asian international transport corridors (ITC) –  
the basis of the transport frame of the economy . . . . .134

**Ivanova U.V.**

The issues of improvement of normative-legal regulation  
of marine scientific system and marine resource researches  
for subsoil use purposes . . . . .142

**Mitko A.V.**

Development of engineering and hydrographic areas  
of training of personnel to implement the strategy  
of sustainable development of the Arctic . . . . .153

**Chapter 5****LEGAL IMPLEMENTATION OF SOCIAL STANDARDS  
(ON THE EXAMPLE OF YAMAL-NENETS  
AUTONOMOUS DISTRICT)****Putilo N.V.**

Legal regulation of public health in YaNAD:  
ensuring high standards of quality of life .....165

**Volkova N.S.**

Increasing the competitiveness of the region  
and peculiarities in the development of education in YaNAD. ....176

**Eremina O.U.**

Scope of social protection of population in YaNAD:  
best practices and remaining challenges. ....186

**Tsomartova F.V.**

Housing issue in YaNAD: from liquidation of uninhabitable residence  
to the ensuring of adequate housing. ....196

**Annex** .....209

# ПРЕДИСЛОВИЕ

---

В ноябре 2015 г. Северная столица нашей страны – г. Санкт-Петербург – тепло принимала участников ежегодного Международного арктического правового форума «Сохранение и устойчивое развитие Арктики». Правительству Ямало-Ненецкого автономного округа совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в течение нескольких лет удалось создать современную научную площадку для обсуждения актуальных вопросов развития правового регулирования на арктических территориях – Международный правовой арктический форум «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты». Проведение форума стало заметным событием в юридической жизни, что подтверждается вниманием к его работе со стороны Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, других органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, представителей муниципальных образований, научного сообщества, бизнес-структур, институтов гражданского общества.

Третий форум носил название «Человеческое измерение Арктики». Управление социальным развитием всегда осложнено конкуренцией с другими приоритетами в регулировании и финансировании – необходимостью стимулировать экономическое развитие, обеспечивать безопасность и правопорядок, защиту от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т.п. Кроме того, суровые климатические условия Арктики и ее труднодоступное географическое расположение снижают ее общую привлекательность для проживания, а также создают дополнительные трудности в решении социальных проблем северных территорий.

Вместе с тем, осознавая уникальность Арктики как геосоциального пространства, предопределенную огромным природоресурсным потенциалом, его социокультурными, духовно-цивилизационными особенностями, нужно двигаться дальше, не «замораживая» решение актуальных проблем. Новые вызовы, обусловленные гиперконкуренцией регионов за человеческие ресурсы, формируют новые форматы трудовой миграции и ожидания населения с точки зрения повышения качества жизни.

Переход к рыночным отношениям очень быстро «морально» составил мотивационные механизмы и социальные гарантии советского

периода, сократились возможности административного управления миграционными процессами и стимулирования за счет бюджетных средств экономически активной деятельности в Арктике. Это формирует новые научные задачи для конструирования качественно более современных правил регулирования отношений.

Наряду с этим активное освоение Арктики должно осуществляться при последовательном обеспечении прав человека и признании институтов демократии. Особая роль в этих процессах отведена правовым механизмам, отвечающим всем основным социальным и экономическим вызовам. Модернизация «арктического» правового поля, пересмотр концептуальных подходов в регулировании специфических арктических отношений – это основные мировые тенденции. Как непосредственный участник освоения Арктики Российская Федерация признает важность соблюдения международных договоренностей. Вместе с тем интересы России объективно направлены на укрепление национальных позиций в Арктике, а значит, на развитие российского права как основного регулятора деятельности на российских арктических территориях.

Научная площадка Международного арктического правового форума позволяет обобщить накопленные знания по проблемным вопросам, а также задает новые векторы для дискуссий. В 2015 г. выступающие обсуждали такие проблемы, как: особенности развития законодательного регулирования освоения Арктики и необходимость разработки особого – арктического – закона; формирование общественно-государственного партнерства в регионе; традиционное природопользование и сохранение арктического природного комплекса для будущих поколений в условиях активизации промышленного освоения Арктики, обеспечение экологической безопасности в регионе; создание правовых условий для повышения качества жизни населения в Арктической зоне РФ, инновационные механизмы государственного регулирования осуществления экономической деятельности и др. Такой формат научного поиска позволяет оценить результативность устоявшихся подходов правового обеспечения устойчивого развития российской Арктики, а также предложить нестандартные варианты решения актуальных задач разработки северных территорий нашей страны, в том числе обосновать правовые решения с помощью результатов гуманитарных измерений.

Использование арктических пространств – составная часть укрепления российской государственности, что предполагает наличие полноценного национального законодательства, регулирующего многообразие отношений в Арктике. Уже очевидно, что для реализации целей государственной политики в российском Арктическом регионе,

закрепленных в стратегических документах<sup>1</sup>, требуется детальное законодательное обеспечение. Этот тезис был поддержан участниками форума. Его практическая реализация наблюдается в оживленном обсуждении научным и экспертным сообществом предлагаемых концепций федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации».

Глубокое и заинтересованное внимание к этой теме может служить залогом новых научных прогнозов и реальных свершений.

Т.Я. Хабриева,  
*директор Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
вице-президент Российской академии наук,  
академик Российской академии наук,  
член-корреспондент Международной  
академии сравнительного права,  
доктор юридических наук, профессор,  
член Европейской комиссии  
за демократию через право,  
заслуженный юрист Российской Федерации*

Д.Н. Кобылкин,  
*губернатор  
Ямало-Ненецкого автономного округа,  
кандидат экономических наук*

<sup>1</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969; Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утв. Президентом РФ.



## Глава 1

# АРКТИКА В XXI ВЕКЕ: ОТ СОЦИАЛЬНОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ К ЛИДЕРАМ ГИПЕРКОНКУРЕНЦИИ

---





# СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ – КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ГУМАНИТАРНОГО ОСВОЕНИЯ АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА

*Хабриева Талия Ярулловна,  
директор Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
вице-президент Российской академии наук,  
академик Российской академии наук,  
член-корреспондент Международной  
академии сравнительного права,  
доктор юридических наук, профессор,  
член Европейской комиссии  
за демократию через право,  
заслуженный юрист Российской Федерации*

**П**родолжение пространственного освоения арктических регионов, расширение экономической, военной и другой деятельности допустимо только в рамках институтов демократии. Развивать северные территории невозможно без учета интересов живущих и работающих там людей. Человеческий фактор имеет решающее значение в решении проблем Арктики. Именно люди создают материальные блага и обеспечивают экономический рост Арктического региона<sup>1</sup>. Вместе с тем численность постоянного населения Арктической зоны России уменьшается<sup>2</sup>. Такая тенденция характерна в целом для районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним<sup>3</sup>, за некоторым исключением.

<sup>1</sup> Среди приоритетных проектов Арктики – «Приразломное», «Ямал СПГ», строительство морского порта в порте Сабетта, Северный широтный ход, Мурманский транспортный узел, строительство ледоколов и плавучей АЭС в г. Певек, развитие Северного морского пути и др.

<sup>2</sup> Согласно данным Росстата, численность постоянного населения сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации составляла на 1 января: 2014 г. – 2 400 580 человек, с 1 января 2015 г. – 2 391 631, с 1 января 2016 г. – 2 378 234 / Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года // Бюллетень. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Москва, 2016. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abf6ce](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abf6ce) (дата обращения: 28 октября 2016 г.).

<sup>3</sup> По данным Росстата, в названных районах нашей страны на фоне естественного прироста (в 2015 г. на 35 234 человек) сокращение численности произошло в связи с отрицательным миграционным приростом (в 2015 г. – 68 795 человек) / Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года / Бюллетень. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Москва, 2016. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abf6ce](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abf6ce) (дата обращения: 28 октября 2016 г.).

Развитие человеческого потенциала Арктики имеет много составляющих и требует детального исследования. Оно рассматривается современной наукой в качестве одного из измерений глобальной и национальной безопасности наряду с экономическим и экологическим. Важная роль в обеспечении национальной безопасности отводится совершенствованию правового регулирования<sup>1</sup>.

Несмотря на увеличение интереса к Арктическому региону необходимо отметить определенный пробел в гуманитарных исследованиях по этому направлению, который образовался с 1990-х годов. В чем-то он восполняется экономическими разработками по отдельным вопросам институциональной экономики, в частности по проблемам организации традиционных видов природопользования<sup>2</sup>. В юридической науке изучение специфики отношений в Арктике осуществлялось, как правило, в контексте исследования проблем экологизации законодательства<sup>3</sup>, освоения арктических морских пространств<sup>4</sup>, вопросов, возникающих при регулировании отношений с участием коренных малочисленных народов<sup>5</sup>. С 2014 года в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в числе приоритетных направлений разработка содержательной части арктического права<sup>6</sup>, междисциплинарных подходов к изучению особенностей отношений, которые складыва-

<sup>1</sup> Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, обеспечение национальной безопасности реализуется органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества правовыми мерами, направленными на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов.

<sup>2</sup> См.: Сморчкова В.И., Мажаров А.В. Развитие традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера в современных условиях. М.: изд-во РАГС при Президенте РФ, 2007; Сморчкова В.И., Кугаевский А.Н. Арктика – территория инновационного поиска. М.: изд-во РАГС при Президенте РФ, 2011.

<sup>3</sup> См., например, Молчанов Б.А. Закон и обычай в охране природы Северной России: монография. Архангельск: Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2001; Проблемы взаимодействия человека и природной среды. Материалы итоговой научной сессии ученого совета института проблем освоения Севера СО РАН 2000 г. Вып. 2 / ред. В.Р. Цибульский. Тюмень: ИНИТ институт проблем освоения Севера, 2001; Институты экологического права: монография / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Ю.Г. Жариков и др.; отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Эксмо, 2010; Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции (Москва, 15 июня 2012 г.) / сост. С.А. Боголюбов и др. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012; Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2014.

<sup>4</sup> См.: Морские пространства Арктики: современный правовой аспект: сборник научных статей. М.: Магистраль, 2013.

<sup>5</sup> См.: Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации / ИЗИСЦП. М.: Городец, 2005; Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве: монография. М.: Норма, 2010.

<sup>6</sup> См.: Арктическое право: концепция развития: монография / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Юриспруденция, 2014.

ются в социальной и хозяйственной жизни Арктики<sup>1</sup>. Это послужило сохранению преемственности научных традиций, заложенных в Институте еще в 1920–1930-е гг. исследованиями законодательства о «северных льготах и гарантиях».

*Современные тенденции развития арктического права в мире. Россия в общем процессе.* Особенность правового регулирования развития Арктической зоны РФ, в отличие от регулирования других макрорегионов Российской Федерации, состоит в том, что оно в ряде случаев испытывает непосредственное влияние норм международного права. На фоне нарастающего освоения арктических пространств заметна активизация правотворческих процессов как на международном уровне, так и на уровне национального законодательства приарктических государств. Общемировой тенденцией стала модернизация не только содержания и объема «арктического» правового поля, но и концептуальных подходов в регулировании специфических арктических отношений.

За рубежом понятие арктического права давно уже перестало быть предметом сугубо научных исследований. Оно обозначает нормы действующего законодательства, регулирующие арктическую деятельность. Российская Федерация как участник этого процесса пока в данном направлении отстает.

Вместе с тем сложно согласиться с идеями усиления международно-правового регулирования на всем пространстве арктических регионов вне зависимости от их государственной принадлежности, которые выдвигаются международными организациями и отдельными государствами. Российская Федерация придерживается принципа соблюдения международных договоренностей, и ее интересы объективно направлены на укрепление национальных позиций в Арктике. Полагаем, это обоснованное притязание: 43% площади арктических территорий приходится на долю российского сектора. В Арктической зоне проходит северная граница Российской Федерации.

Российская Арктика – это уникальный регион. Арктическая зона России расположена на территории значительного числа субъектов Российской Федерации, каждый из которых имеет социально-экономические и иные особенности, что осложняет создание единых механизмов правовой регламентации. В то же время разработка таких

---

<sup>1</sup> Российская Арктика – территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцев и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Юриспруденция, 2014; Российская Арктика – территория права: альманах. Вып. II Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин и др.; рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева; отв. ред. В.П. Емельянцев, Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Юриспруденция, 2015..

механизмов важна, в том числе и для обеспечения баланса между региональной спецификой и единообразным решением основных общегосударственных задач.

Таким образом, освоение арктического пространства – неотъемлемая часть укрепления российской государственности, что немислимо без полноценного национального законодательства, регулирующего многообразие отношений в этом регионе.

*Современное состояние законодательства о российской Арктике и основные направления его модернизации.* При всей важности развитого, отвечающего нынешним угрозам и вызовам законодательства об Арктике приходится признать, что содержание и структура законов и иных нормативных актов об арктических и иных северных территориях Российской Федерации не отвечают требованиям времени.

Инвентаризация и системный анализ нормативных правовых актов в сфере правового регулирования развития Арктики, проведенные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (в общей сложности было выявлено более 500 нормативных правовых актов с «арктическим» содержанием)<sup>1</sup>, показали, что основная черта правового регулирования Арктики – его фрагментарность и преобладание влияния подзаконного правового регулирования при недостаточной роли закона.

Правовое регулирование освоения Арктики продолжает строиться по отраслевому принципу: действуют акты конституционного, административного, гражданского, экологического, земельного и других отраслей законодательства, каждая из которых имеет свой предмет регулирования, свои подходы и методы воздействия на общественные отношения. Это не позволяет с максимальной эффективностью обеспечить реализацию программно-целевого метода управления развитием одного из крупнейших регионов страны. Дифференциация предмета правового регулирования препятствует мобилизации правовых средств для комплексного решения задач по развитию арктических территорий России.

Ситуацию осложняет отсутствие системообразующего законодательного акта, основанного на четких принципах и «уплотняющего» в единое целое «арктическую правовую материю». Основопологающим в этом процессе должен стать специальный федеральный закон о развитии Арктики. Федеральный закон позволит урегулировать, по-

<sup>1</sup> См.: Арктическое право. Концепция развития / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2014.

мимо общих положений, особенности основных видов экономической деятельности, территориального планирования арктических территорий. Речь идет о федеральном законе, смысл которого не только в объединении правовых норм по арктической проблематике, но и во внесении изменений в нормативные правовые акты отраслевого законодательства.

В специальном законе нужно учитывать несколько уровней компетенции: государственный, международный, внутри государства – федеральный, уровень субъектов Российской Федерации, муниципальный уровень. Особое внимание следует уделить распределению полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включая детализацию их перечней, расширение практики заключения соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти арктических, приарктических субъектов Российской Федерации о передаче «исполнительных» полномочий, а также договорного регулирования с участием бизнес-сообщества.

Принципиальным является вопрос об определении категории «полномочия в области развития Арктической зоны». Если к ним автоматически отнести большинство полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующих территорий только в силу того, что они уже составляют часть Арктической зоны, то не будет возможности использования специфических механизмов управления и правового регулирования, которые можно было бы обеспечить принятием рассматриваемого закона. В этом случае можно предположить, что все сведется лишь к увеличению финансирования определенных территорий без учета государственных задач и ключевых индикаторов.

*Системное решение проблемы обеспечения социальных гарантий в Арктическом регионе – новые механизмы управления.* Современное управление развитием макрорегиона основывается на административно-интеграционной парадигме, которая ориентирована на преимущественное использование административных ресурсов власти. Если раньше применительно к макрорегионам данная модель была оправдана, то в настоящее время она демонстрирует ограниченность своих возможностей. В связи с этим наряду с оптимизацией разграничения полномочий между уровнями власти необходимо построение иного – в масштабе всего арктического макрорегиона – организационного, нормативного и технологического проекта по качественному изменению системы управления со смещением центра управления социально-экономическими преобразованиями на уровень макроре-

гиона. Концентрация усилий позволит получить масштабный эффект и обеспечит потребности в интеграции региональных хозяйственных комплексов, близких в производственном, коммерческом, этносоциальном, инфраструктурном и других отношениях.

Для формирования необходимых мотиваций в арктическом макрорегионе недостаточно перераспределить управленческие функции и обеспечить их нормативное закрепление на уровне специального закона.

В последнее десятилетие модели такого регулирования уже апробированы (речь идет о Федеральном законе «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации») и могут быть использованы при разработке закона об Арктике, по крайней мере в части укрепления целенаправленного взаимодействия публичных органов власти и представителей предпринимательства.

Не менее важно повышение качества исполнения организационных функций на всех уровнях управления как в публично-правовом секторе, так и в частном. Дополнительные стимулы для граждан при выборе Арктики в качестве места жительства создаст улучшение социальной инфраструктуры для повышения уровня предоставления услуг учреждениями здравоохранения, образования, культуры и спорта, доведение их до общероссийских стандартов, а также условий труда и отдыха посредством целевых видов поддержки граждан и предпринимателей. Это позволит добиться положительной демографической ситуации не только вследствие притока мигрантов, но и за счет лиц, которые в последующем пожелают остаться здесь жить.

Безусловно, нужны меры государственной поддержки и для обеспечения большей доступности населения к основным культурным центрам страны. Это требует стимулирования развития транспортной инфраструктуры, в целом транспортных и информационных коммуникаций, преодоления территориальной разобщенности, в первую очередь – организации бесперебойного пассажирского и грузового сообщения.

Для совершенствования правоприменения и повышения организационно-исполнительской дисциплины в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления нет необходимости в новых законодательных решениях. Например, субъекты Российской Федерации и муниципалитеты не спешат воспользоваться законодательными возможностями по подбору и обучению профессионально ориентированных работников. Такие задачи могут реализовываться посредством региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов.

*Принципы системообразующего закона и всей системы законодательства о российской Арктике.* Содержание и перечень таких принципов – предмет детальной проработки, но уже возможно выделить те, что представляются наиболее важными:

1. *Устойчивое развитие арктических регионов России.* Данный принцип давно известен российскому и международному праву. Наиболее распространенным в мире считается определение устойчивого развития, закрепленное в 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде в Рио-де-Жанейро, где официально была провозглашена необходимость обеспечения сбалансированного решения социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды, природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей и было введено понятие sustainable development.

Реализация принципа устойчивого развития (например, в Европейском Союзе) предполагает соблюдение определенных финансовых обязательств, закрепляемых в виде социально-экономических показателей. Они включают и самые современные экологические требования с учетом возможности создания благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Определение устойчивого развития установлено Градостроительным кодексом РФ и некоторыми другими законодательными актами Российской Федерации. Однако общее правовое понятие до настоящего времени в отечественном праве пока не сформировалось.

Арктика представляет собой уникальную природную экосистему, значимость которой для охраны окружающей среды всей планеты не вызывает сомнений. Глобальное неконтролируемое освоение арктических пространств человеком может привести к непоправимым последствиям и масштабному экологическому кризису. Участвовавшие случаи негативного воздействия на окружающую среду Арктики (разливы нефти, загрязнение промышленными и иными отходами и др.) вызывают озабоченность всего мира.

Федеральное законодательство предусматривает строгие обязательства и финансовую ответственность недропользователей по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов. В выдаваемых им лицензиях четко фиксируется обязанность применять апробированные технологии по устранению последствий техногенных аварий. Однако такие меры касаются только вопросов недропользования.

В связи с этим целесообразно разработать и систематизировать в специальном законе об Арктике особые требования к осуществлению деятельности в Арктическом регионе с учетом необходимости

обеспечения охраны окружающей среды и благоприятных условий жизнедеятельности граждан. К таким мерам могут быть отнесены: стимулирование энергосберегающих, природоохранных технологий во всех сферах экономической и иной деятельности, а не только в добывающей промышленности; создание правовых условий для охраны и использования морских биологических ресурсов в Арктическом регионе, сочетающих в себе правовые условия и требования по их добыче, и образование сети морских особо охраняемых природных территорий с четким правовым статусом; определение экологических требований при создании инфраструктуры и развитии Северного морского пути и др.

В этом смысле роль государственного регулирования может и должна заключаться не только в минимизации экологической нагрузки, но и в обеспечении баланса между созданием благоприятных условий жизни человека в Арктике и сохранением хрупкой арктической природной среды и арктического биоразнообразия. А для этого предстоит завершить работу по созданию системы прогноза и мониторинга хозяйственной деятельности на Арктическом шельфе, распространив ее также на территории сухопутной части Арктической зоны Российской Федерации.

Считаем, что под обеспечением устойчивого развития российских арктических территорий следует понимать разработку государственно-правовых мер, способствующих созданию благоприятных условий жизнедеятельности человека, стимулированию предпринимательской деятельности, минимизации негативного воздействия на окружающую среду и обеспечению рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

*2. Преференциальные правовые режимы.* Данный принцип предполагает исключения из общих правил регулирования экономической деятельности в Российской Федерации. Государственная поддержка предпринимательства в Арктической зоне должна заключаться в создании специальных правовых режимов (предпринимательской и инвестиционной деятельности, природопользования, налогообложения, уменьшения таможенных ограничений и т.д.). Вместе с тем необходимо определить набор экономических, правовых, институциональных инструментов для обеспечения регионального развития.

Для решения этой задачи большое значение имеет выбор оптимальной модели государственной поддержки развития мегарегиона путем установления особых правовых режимов осуществления предпринимательской и иной деятельности на его территории на основе использования проектного подхода.

В России существует опыт законодательного закрепления специальных установлений, регламентирующих общественные отношения в пределах конкретного региона<sup>1</sup>. Анализ федеральных законов свидетельствует о том, что имеющаяся в них регламентация построена в основном на базе универсальных, стандартных подходов, при которых не учитываются особенности каждого из регионов, формирующие тот комплекс правовых механизмов, который даст наибольший эффект и обеспечит стимулирование регионального развития.

Соответственно при доработке проекта концепции закона следует предусмотреть специальные установления, направленные на создание преимуществ для предпринимательской деятельности в Арктической зоне. Речь идет не только о предоставлении налоговых льгот, но и об активном использовании внебюджетных источников стимулирования (минимизации административных процедур, включая сокращение контрольно-надзорных полномочий в сферах деятельности с низкими рисками нарушений и др.).

Сложные природно-климатические условия снижают конкурентные преимущества Арктического региона, что позволяет настаивать на введении дополнительных преференций в различных областях экономической деятельности для следующих субъектов:

- бизнес-структур (крупным инвесторам);
- малого и среднего бизнеса;
- социально ориентированных некоммерческих организаций;
- различных категорий граждан (коренных малочисленных народов, молодежи, высококвалифицированных специалистов).

3. *Обеспечение социальных гарантий и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера.* Известна большая роль коренных малочисленных народов в формировании социокультурного пространства Арктики. Ими созданы уникальные микроцивилизации, обладающие навыками органичного существования в условиях суровой арктической природы. Именно этим народам мы обязаны знаниями о выживании в суровых климатических условиях Севера. Традиционные промыслы – оленеводство, охота, рыболовство – составляют неотъемлемую часть регионального агропромышленного комплекса и снабжают продовольствием значительные территории Арктической зоны. Тем не менее малочисленные народы Севера относятся к социально незащищенной части российского общества.

<sup>1</sup> Федеральные законы от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и др.) и др.

Их хозяйственный уклад, культура и здоровье постоянно подвергаются риску вследствие интенсификации экономического освоения территорий их традиционного проживания.

Социальные государственные гарантии, льготы, квоты на использование ресурсов, предоставляемые коренным народам Севера, выполняют задачу адаптации этих народов к современным условиям социального и экономического развития с сохранением традиционного образа жизни. Зачастую именно льготы становятся главным мотивом выбора выходцами из смешанных семей этнической принадлежности в пользу аборигенной, что, в свою очередь, является фактором пополнения данной категории населения.

Вместе с тем *проблема справедливого распределения таких преференций* между аборигенными жителями и укорененным населением стала провоцировать межэтнические групповые социальные конфликты из-за того, что у одного есть льготы, например, на добычу красной рыбы, поскольку он зарегистрирован как абориген, а у другого – родившегося здесь же, укорененного жителя – их нет.

Реализация мер государственной поддержки коренных малочисленных народов Арктики, полагаем, тоже может стать предметом специального закона о развитии Арктической зоны РФ, но требует предварительного решения отдельных вопросов, а именно четкой идентификации лиц, относящихся к данным народам. Речь не идет о решении вопросов исключительно этнокультурной идентификации, что является, учитывая международные нормы и принципы, вопросом личного выбора каждого.

Государственная поддержка должна иметь адресный, персонифицированный характер. Важно установить, кто может претендовать на получение государственной поддержки. Конечно, такие притязания должны быть обоснованы непосредственной связью лица с коренными малочисленными народами Севера.

Необходимо на уровне федерального закона установить критерии отнесения лица к коренным малочисленным народам, а также порядок такого признания. Решение этого вопроса должно носить общий характер для всех коренных малочисленных народов и найти закрепление в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Федеральный уровень обусловлен отнесением вопросов регулирования и защиты прав и свобод человека, а также регулирования и защиты прав национальных меньшинств к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции РФ).

Базовыми критериями, позволяющими решить вопрос об отнесении лица к коренным малочисленным народам, могли бы стать:

занятие традиционными видами хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, перечень которых определен Правительством РФ;

ведение традиционного образа жизни, проживание на территориях традиционного расселения своих предков – в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов, перечень которых также нашел законодательное закрепление;

возможно, членство в составе общины коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации.

Указанные критерии носят легитимизированный характер, поэтому не потребуют дополнительного регулирования, за исключением установления собственно порядка отнесения лиц к числу коренных малочисленных народов.

Закрепление такого порядка может быть передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации и оформлено на уровне закона субъекта Российской Федерации, которому могут быть предоставлены и полномочия по осуществлению такого признания. Целесообразно, на наш взгляд, предоставить органам государственной власти субъектов Федерации и возможность осуществлять передачу полномочий по признанию лица относящимся к коренным малочисленным народам органам местного самоуправления муниципальных районов. Решение этих вопросов станет своего рода основой для дальнейшей регламентации государственной поддержки коренных малочисленных народов.

Что касается собственно государственной поддержки малочисленных народов Севера, то речь может идти о достаточно широком спектре конкретных мер, в том числе уже известных, включая материальную и финансовую помощь общинам, общественным организациям, обучающимся, применение налоговых льгот, предоставление субсидий, социальных выплат, дополнительных медицинских услуг и др.

Основа для таких мер и преференций должна быть заложена в специальном законе о развитии Арктической зоны.

4. *Обеспечение социальных гарантий для граждан, проживающих и работающих в Арктической зоне РФ.* Законодательство о Крайнем Севере и Арктике формировалось в 1930–1960-е гг. и в тот период обеспечивало решение вопросов освоения Арктики, но в настоящее время подвергается существенной трансформации под давлением бизнес-сообщества, которое стремится снизить социальную нагрузку. И хотя в целом в законодательстве наступил новый этап регулирования социальных отношений, предоставление многих социальных услуг передано на уровень субъектов Российской Федерации.

На практике это привело к снижению специальных социальных гарантий для жителей Арктического региона.

В последние годы все чаще предпринимаются попытки отказаться от некоторых элементов дифференциации трудовых отношений (например, от применения районных коэффициентов и процентной надбавки) или передать полномочия по их установлению законодателю субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления, социальным партнерам, сторонам трудового договора.

Трудовые отношения работников, осуществляющих трудовую деятельность в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, регулируются Трудовым кодексом РФ (далее – ТК РФ) и Законом РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

Помимо того что данное законодательство уже не коррелирует с нормативными правовыми актами, определяющими территории, входящие в Арктическую зону РФ, оно содержит положения, которые излишне подробно регулируют предоставление дополнительных отпусков, подсчет стажа работы для северных надбавок и пр.

Например, Законом РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» был сформирован комплекс мер, стимулирующих привлечение людей на работу в районы с неблагоприятными климатическими условиями из центральной части страны. Однако уже с 2004 г. законодатель изменяет основания и порядок предоставления льгот северянам, в результате чего сама концепция предоставления льгот оказалась практически пересмотрена.

В частности, Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ было внесено несколько уточнений, которыми законодатель закрепил право на многие социальные гарантии и льготы только за работниками, работающими в организациях, финансируемых за счет средств федерального бюджета. Все остальные работодатели могут самостоятельно решать, в каком объеме и какие льготы предоставлять работникам.

С этого времени работники внебюджетной сферы рассчитывают только на гарантии и льготы, предоставляемые работодателем и закрепленные в коллективном договоре или локальных актах. Исходя из финансового положения работодателя гарантии работникам негосударственного сектора экономики могут быть и меньше тех, что получают работники бюджетной сферы, или полностью отсутствовать. При таком подходе заведомо в неравное положение ставятся работ-

ники государственной и негосударственной сферы независимо от профессии и квалификации.

Лица, работающие в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеют право на оплату один раз в два года за счет средств работодателя стоимости проезда и провоза багажа в пределах территории Российской Федерации к месту использования отпуска и обратно. Однако на практике по данным вопросам достаточно часто возникают судебные споры. Действующим законодательством обязанность устанавливать размер, условия и порядок указанной компенсации работникам организаций, финансируемых не из федерального бюджета, возложена на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (в отношении работодателей, финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований соответственно), а также на работодателей, не относящихся к бюджетной сфере. Такая произведенная федеральным законодателем диверсификация источников финансирования была обусловлена переходом к рыночным моделям организации экономики и основывалась на установленных в целом подходах к разграничению полномочий.

Нередко органы местного самоуправления и особенно работодатели частного сектора экономики, соответствующие акты не принимают и тем самым ставят своих работников в худшее положение. Суды в этих случаях вынуждены руководствоваться положениями федерального законодательства, регулирующими сходные отношения. Необходимо установить ответственность работодателей за непринятие соответствующих актов с тем, чтобы повысить гарантии исполнения прав работников.

Многочисленные судебные споры из-за отсутствия четкого законодательного регулирования имеют место и по другим вопросам обеспечения трудовых прав работников Крайнего Севера. Все это требует проведения инвентаризации данного законодательства и принятия мер по его корректировке.

Кроме того, в результате принятия поправок к ТК РФ оказались снижены гарантии и льготы лицам, увольняемым в связи с ликвидацией организации-работодателя в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним. Для преодоления сложившейся ситуации необходимо определить соотношение норм ТК РФ и нормативных актов, регулирующих предоставление льгот в северных регионах Российской Федерации. Для этого следует на уровне специального закона закрепить соответствующий принцип, на основе которого должна выстраиваться государственная политика в отношении пре-

доставления льгот работающим как в районах Крайнего Севера, так и в Арктической зоне РФ.

Важно не только проработать законодательный механизм – нужно желание и умение им воспользоваться, обеспечить реализацию, а это требует не меньше усилий, чем принятие взвешенных правовых решений.

Таким образом, наряду с дальнейшим совершенствованием отечественного законодательства требуется последовательная реализация действующих и новых правовых актов на благо населения Арктической зоны, а значит, и всей страны.

# ПРОМЫШЛЕННОЕ ОСВОЕНИЕ АРКТИКИ: ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ, НОРМАТИВНЫЕ СТРАТЕГИИ И СОЦИАЛЬНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

Емельянцева Владимир Петрович,  
*ведущий научный сотрудник  
Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
кандидат юридических наук*

## *1. Освоение Арктики: старые проблемы в условиях гиперконкуренции.*

Арктический регион в последние годы становится одним из центров притяжения внимания для политиков, ученых, бизнес-сообщества. Если раньше он привлекал исследователей тайнами и загадками природы, северным сиянием, богатым животным и морским миром, то в настоящее время это место, где сталкиваются крупнейшие геополитические и экономические интересы<sup>1</sup>. Это связано не только с открывающимися возможностями использования минеральных ресурсов северных территорий и вызванным этим осложнением экологической обстановки, но и с новыми трендами хозяйственного освоения уникального макрорегиона<sup>2</sup>. Развитие хозяйственной деятельности ориентировано на освоение возможностей Северного морского пути<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> По различным оценкам, месторождения арктической нефти превышают 100 млрд т, что в 2,5 раза больше всех ее ресурсов в России; дно Северного Ледовитого океана содержит около 25% мировых запасов углеродов, богатейшие запасы других ценных полезных ископаемых, в том числе драгоценных металлов и камней.

<sup>2</sup> Е.М. Примаков назвал следующие пять направлений развития Арктики: 1) возрождение Северного морского пути; 2) оформление внешней границы континентального шельфа России в Северном Ледовитом океане; 3) освоение ресурсов, особенно энергетических; 4) укрепление военной инфраструктуры в Арктическом регионе; 5) социально-экономическое развитие Арктической зоны России с обеспечением наилучших условий для деятельности человека. По его мнению, необходимо стимулировать владельцев иностранных судов регистрировать их под российским флагом, что будет способствовать развитию Северного морского пути и противодействовать планам изоляции России; «необходима постоянная, кропотливая работа с правительствами приарктических государств»; для расширения добычи ресурсов на шельфе в условиях изоляции необходимо расширять разведку полезных ископаемых и развивать их промышленную добычу, восстанавливать заполярные аэродромы и военные базы (Примаков Е.М. Приручить «Медведицу» // Российская газета. 2014. № 230).

<sup>3</sup> М.В. Ломоносов еще в 1775 г. составил «Письмо о Северном ходу в Ост-Индию Сибирским океаном», а в 1763 г. подготовил записку «Краткое описание путешествий по северным морям и показание возможного проходу Сибирским океаном в восточную Индию», снабженную «Прибавлениями (1764 г.) и «Примерной инструкцией командующим офицерам, отправляющимся к поисканию пути на восток Северным океаном» (1765 г.).

отрывающего новый транспортный вектор из Европы в Азию и как следствие создающего дополнительные логистические коридоры.

В последние годы тема дискуссий о развитии российской Арктики в основном была сосредоточена на вопросе о ее административно-территориальном составе и южных границах. Ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации одними из первых предложили определять такие территории в административном порядке, направив научные силы на обоснование территориальных притязаний России в Арктике севернее прибрежной линии<sup>1</sup>. Всем известно, что в северных широтах Арктики смыкаются государственные границы России и США, воды Северного Ледовитого океана омывают приполярные архипелаги России и Канады.

Вместе с тем до настоящего времени актуальной остается проблема распространения суверенитета Российской Федерации выше северных полярных побережий<sup>2</sup>. В таком формате дискуссий постоянно возникает вопрос о пределах применения к морским пространствам российской Арктики норм международного права, регулирующих правовую классификацию морских пространств, в первую очередь Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

В свою очередь, *на развитие экономики северных территорий существенное влияние продолжают оказывать удорожающие факторы*. До настоящего времени не удается существенно снизить затраты на единицу выпускаемой продукции, обусловленные суровыми климатическими условиями, высокой оплатой труда, малой населенностью, слабым развитием транспортной системы; отставание в социально-экономическом развитии преодолевается за счет значительных финансовых поступлений из федерального бюджета.

Минимизировать влияние удорожающих факторов можно было бы путем снижения расходов на логистику, оплату труда, а также за счет повышения стоимости продукции. В современных условиях промышленного освоения российской Арктики использовать эти способы становится все труднее: с одной стороны, сохраняется устойчивая тенденция к миграции населения из районов Крайнего Севера, обусловленная суровыми климатическими условиями, с другой – сни-

<sup>1</sup> Отсутствие четких определений территории Арктики не помешало Евросоюзу в условиях санкционного противостояния нормативно определять пределы ее границ в зависимости от политического вектора и экономических предпочтений. Например, в нормативных актах об ограничении экспорта в Россию некоторых видов оборудования запрет вводится для оборудования, предназначенного для арктических нефтяных проектов. Последовавшие за этим действия стран Евросоюза свидетельствуют о намерениях сдерживать промышленное освоение российской Арктики, расширяя толкование территории применения санкций к любым проектам, расположенным севернее полярного круга.

<sup>2</sup> Суверенитет России не оспаривается в отношении части Северного Ледовитого океана: территориального моря и внутренних вод, исторических вод. В отношении остальных арктических морей вопрос решается индивидуально.

жаются цены на нефть, возникла угроза лимитирования ее добычи. Нужны эффективные действия по снижению себестоимости добычи минеральных ресурсов, например за счет снижения расходов на их транспортировку посредством использования логистических возможностей Северного морского пути.

*Обеспечение трудовыми ресурсами* как наиболее дорогой элемент себестоимости северной продукции – *главная проблема развития Севера нашей страны*. В российской Арктике проживают около 2,5 млн чел.<sup>1</sup>, то есть немногим более 1,6% от общего числа населения, но производится до 20% ВВП и примерно 22% всего экспорта страны. Двигаясь по пути сохранения советской модели «северных льгот», решить указанную проблему будет весьма сложно. В рыночных условиях хозяйствования государство не может принять на себя бремя таких расходов, рискуя стать финансово несостоятельным.

В таком формате задача государства видится в создании для хозяйствующих субъектов модели опережающей конкуренции (или гиперконкуренции), когда получение выгоды должно обуславливаться в том числе максимальным участием в решении социально-экономических проблем развития территорий. На практике это создание условий для конкуренции между старопромышленными районами Севера и новыми территориями развития.

В связи с этим можно вспомнить зарекомендовавший себя, но забытый опыт: российскую Арктику, как и Север в советский период, можно преобразовывать, разрешив создание крупных транспортно-промышленных объединений с широкими полномочиями – не только как участников гражданского оборота, но и с публичными полномочиями. Одновременно целесообразно *использовать возможности малого и среднего предпринимательства*, его коммуникабельность, способность быстро кооперироваться и налаживать хозяйственные связи. Существенное препятствие на этом пути – монополии. Распределение ролей между крупным, малым и средним бизнесом<sup>2</sup> в освоении арктических территорий предстоит изучить в рамках отдельного научного исследования. В любом случае импорт в Арктику большей

<sup>1</sup> Для сравнения: во всех остальных семи приарктических странах проживают чуть более 2 млн чел.

<sup>2</sup> Крупный бизнес – это компании, которые охватывают целую страну, несколько стран или ведут свою коммерческую деятельность по всему миру. Средний бизнес – как правило, группа коммерческих организаций и (или) индивидуальных предпринимателей, объединенных хозяйственными долговременными связями, охватывающих своей коммерческой деятельностью целые города и даже макрорегионы. В большинстве случаев это сетевые магазины, транспортно-логистические предприятия и т.п., основа среднего бизнеса – качество выпускаемой продукции или предоставляемых услуг и их результативный сбыт. Для малого и среднего бизнеса во всем мире характерным является быстрое обновление его состава и предмета деятельности, а также оперативная самоорганизация применительно к меняющимся условиям и целям хозяйственной деятельности, что объясняется их высокой мотивацией снова и снова реализовывать свои предпринимательские качества и навыки.

части пищевых продуктов и других товаров – это перспективное направление, которое под силу реализовать малому и среднему бизнесу.

Л.Я. Гринцбург и Н.М. Смирнова писали о том, что высказанные еще в советский печати предложения о привлечении «инициативы и капитала», в том числе концессионного, и о направлении на новостройки коренного населения оказались нереальными<sup>1</sup>. В советский период в отношении капитала запрет, видимо, был обусловлен политическими мотивами.

В настоящее время неактуальна проблема заселения Севера для его промышленного освоения. Этот вопрос рассматривается с политических позиций и с точки зрения безопасности границ. В то же время освоение природных ресурсов в условиях Севера требует дополнительных рабочих, их закрепления на производстве. В советский период это обеспечивалось путем принудительного труда осужденных, впоследствии – за счет дополнительных льгот, гарантий, компенсаций<sup>2</sup>. В таких случаях неизбежно возникает вопрос об источнике финансирования расходов<sup>3</sup>.

Специальное правовое регулирование труда лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, постепенно утрачивает свое значение. Правовые нормы были исключены из специальных правовых актов и включены в соответствующее отраслевое законодательство: трудовое, о социальном обеспечении и страховании, финансовое и бюджетное. В настоящее время на лиц, работающих в организациях, расположенных в Арктической зоне РФ, на основании ст. 13 ТК РФ распространяются федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы трудового права в общем порядке.

Вместе с тем проблема привлечения квалифицированных кадров не решена. *Предлагается более активно использовать вахтовый метод*, сохранив дополнительные льготы только для лиц, заключивших срочный трудовой договор и постоянно проживающих на указанных территориях. *Дискуссии о вахтенно-экспедиционном способе освоения Севера* ведутся не одно десятилетие. Суть их сводится к поиску ответа на

<sup>1</sup> Гринцбург Л.Я., Смирнова Н.М. Льготы работающим на Крайнем Севере. М., 1975.

<sup>2</sup> С 1960 года такие льготы и гарантии предоставляются на основе актов бывшего Союза ССР. Комплексным актом стал Указ Президиума ВС СССР от 10 февраля 1960 г. «Об упорядочении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера». С 1 июня 1993 г. вступил в силу Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», в котором были систематизированы нормы о льготах и гарантиях.

<sup>3</sup> Принятие Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» не повлекло дополнительных расходов для хозяйствующих субъектов и учреждений. Источником расходов для компенсации гарантий, льгот и компенсаций должен был выступать республиканский бюджет Российской Федерации, а также бюджет Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Государственного фонда занятости РФ – для установленных категорий граждан.

вопрос, должно ли в таких районах работать трудоспособное население преимущественно высокой квалификации, но проживающее постоянно в наиболее благоприятных регионах, или необходимо заниматься масштабным заселением северных территорий. Эксперименты советского периода свидетельствовали об ограниченных масштабах, в которых может применяться такой метод<sup>1</sup>. В советский период подавляющая часть населения не была обременена правами собственности на имущество, которое в определенном смысле затрудняет передвижение по стране и снижает мотивацию к переезду к новому месту жительства, где можно найти высокооплачиваемую работу. Кроме того, в настоящее время все большее значение приобретает уровень комфорта, наличие культурной и социальной инфраструктуры. Обеспечить конкурентные условия для проживания в суровых климатических условиях – дорогостоящее направление. В связи с этим полагаем, что в организационном плане *будущее за вахтовым методом освоения Арктики*.

В свою очередь, коренное население, численность которого в отдельных субъектах Федерации значительно увеличилась, не может удовлетворить спрос на рабочую силу. Кроме того, для государства важнее сохранить традиционные, привычные для него отрасли хозяйственной деятельности (рыболовство, оленеводство, охота и др.), чем переориентироваться на новую сферу промышленности.

Решение проблемы с нехваткой трудовых резервов нужно искать и в другом направлении – стимулировать повышение производительности труда, увеличивать автоматизацию и механизацию производства, сокращать потребность в рабочей силе<sup>2</sup>. Это целевые установки для экономики микроуровня. На макроуровне необходимо развивать логистику и транспортные системы. Для этого важно стимулировать развитие новых городов и портов, строительство дорог.

*Государство продолжает обеспечивать в Арктике наибольшую долю в секторе услуг* – публичное (административное) управление, образование, здравоохранение. Большинство арктических субъектов и муниципальных образований с трудом покрывают публичные расходы на общественный сервис ввиду ограниченности собственных бюджетных средств и в большинстве случаев зависимы от получения трансфертных платежей из вышестоящих бюджетов.

<sup>1</sup> См.: Гринцбург Л.Я., Смирнова Н.М. Указ. соч. С. 16.

<sup>2</sup> После 1990-х гг. отмечается существенное падение производительности в важнейшей отрасли – нефтедобывающей промышленности. В отличие от 1980-х гг., когда «на одного занятого в нефтедобыче работника приходилось 5,5 тыс. т добытой нефти, на начало перестройки в 1985 г. – 4,4 тыс. т, на начало радикальных реформ в 1990 г. – 3,8 тыс. т, а в годы радикального реформирования отрасли началось резкое снижение производительности: в 1995 г. – 1,4 тыс. т, в 2001 г. – 1 тыс. т, добытой нефти на работника отрасли, т.е. ниже уровня конца 1950-х гг.», производительность 3,8 тыс. т добытой в расчете на одного работника в 1990 г. нефти была восстановлена только к 2014 г. (см.: Гражданкин А.И., Кара-Мурза С.Г. Белая книга: промышленность и строительство в России 1950–2014 гг. М., 2016. С. 28–29).

*Влияние частной собственности*, кроме крупного капитала нефтегазовых компаний, на развитие Арктики *малозаметно*. Приватизация государственной и муниципальной собственности в целом находится в общероссийском тренде по разгосударствлению экономики. До настоящего времени сохраняет актуальность вопрос: насколько важна она для арктических регионов и как изменит экономическую структуру Арктики? Приватизация периода 1990-х гг. привела к существенному экономическому спаду, нередко использовалась как возможность избавиться от социальных обязательств, гарантированных советским государством<sup>1</sup>.

Изменение форм собственности не приводит автоматически к эффективному распределению активов. Многие отрасли экономики сохраняют негативное влияние на окружающую среду, сопряжены с коррупционными скандалами. Например, *остается нерешенной проблема низкой эффективности организации рыбного промысла в промышленных масштабах*. Наряду с ростом коррупции наблюдается увеличение доли теневой и неформальной экономики в этом секторе. Истощение рыбных ресурсов, слабая управленческая работа органов местного самоуправления и субъектов Федерации, в черте которых расположены рыбопромысловые районы, не позволяют обеспечить достижение законного компромисса между заинтересованными участниками. Возможно, в ближайшее время придется ставить вопрос о необходимости введения государственной монополии на вылов и продажу рыбных ресурсов, добытых в арктических акваториях.

Ресурсный характер экономики обуславливает необходимость экологизации законодательства. В международных масштабах это используется как еще один способ победить в конкуренции за лидерство в промышленном развитии. Подписание в 2015 г. рамочной Конвенции ООН об изменении климата, так называемого Парижского соглашения, предопределяет разработку новых нормативных требований и эколого-экономических стандартов, в том числе и для промышленного развития и осуществления хозяйственной деятельности в Арктике.

*Социальные стандарты и вопрос о гарантиях для коренных малочисленных народов и гарантии Севера (далее – КМНС)*. Еще не для одного поколения будет актуальным этот вопрос в арктической повестке. Такие отношения – предмет отдельного правового регулирования. Вместе с тем новые законодательные решения о развитии арктических территорий не могут не содержать нормы, гарантирующие сохранение существующих льгот и гарантий для КМНС, предусмотренных специальным законодательством. Индустриальное развитие

<sup>1</sup> См.: Доклад о развитии человека в Арктике (ДорЧА) / пер. с англ. Екатеринбург; Салехард, 2007. С. 80.

ставит вопрос о том, должно ли государство в качестве приоритета стимулировать интеграцию КМНС в современное общество и занятие новыми видами деятельности, оставив заповедные территории для желающих заниматься традиционными промыслами?

Полагаем, что постановка концептуального вектора в законодательстве необходима, но возможные варианты ответа на него должны опираться на научный прогноз перспектив промышленного освоения территорий Арктики.

В обозримом будущем, как и прежде, территории Арктики, богатые природными ресурсами, неизбежно будут развиваться по концепции регионов ресурсного фронта<sup>1</sup>: освоение будет осуществляться по мере роста спроса на природные активы, которые будут экспортироваться из Арктического региона поставщиками капитала из других регионов, оставляя на местах лишь часть доходов от природной ренты.

Традиционные общинно-семейные, национальные промыслы и оленеводство, а также коммерческое рыболовство, оставаясь экономически значимыми для коренного населения, смогут только дополнить современные тренды освоения Арктики. По мнению авторов Доклада о развитии человека в Арктике, крупномасштабная добыча полезных ископаемых отделена от региональной экономики, ведется автономно, при этом не задействуется региональная бизнес-активность, а вся экономическая выгода (добывающие, вспомогательные отрасли) уходит за пределы Арктики<sup>2</sup>. Как результат крупномасштабная промышленная добыча ресурсов Арктики продолжает контролироваться крупными корпорациями извне, происходит отток ресурсов, взаимодействие с местной и региональной экономикой незначительное. После прекращения добычи ресурсов у местных жителей нет никаких экономических альтернатив<sup>3</sup>. Такая ситуация *ставит под сомнение утверждение о положительном влиянии ресурсодобывающей экономики на устойчивое социально-экономическое развитие арктических территорий*. Данная особенность характерна практически для всех арктических территорий независимо от их государственной принадлежности. Вместе с тем в некоторых случаях «крупномасштабные разработки образуют ядро местной или региональной экономики, к которому тяготеет целая сеть вторичных отраслей, включая строи-

<sup>1</sup> От англ. frontier – граница между освоенными и неосвоенными землями.

<sup>2</sup> Доклад о развитии человека в Арктике (ДоРЧА). С. 71.

<sup>3</sup> Такая тенденция с 1990-х гг. характерна в целом для экономики России. Затем значительно стала увеличиваться доля экспорта нефти и нефтепродуктов: в 1990 г. на экспорт отправлялось 31,1% всей добытой нефти (в целом из СССР – 27,8%), в 1995 г. – 56,2%, в 2000 г. – 63,9%, в 2005 г. – 74,4%, в 2010 г. – 78,9%, в 2011 г. – 77,2%, в 2013 г. – 74,4%, в 2014 г. – 74%. См.: Гражданкин А.И., Кара-Мурза С.Г. Указ соч. С. 28–29.

тельство и инфраструктуру (дороги, порты, аэропорты) организации сервиса (транспорт, розничная торговля, жилье)»<sup>1</sup>.

Таким образом, именно промышленная эксплуатация ресурсов еще не одно десятилетие будет предопределять основу экономики Арктики. Современная конкурентная политика, которая достигла состояния гиперконкуренции, обязывает и наше государство использовать регуляторные механизмы для создания эффективных организационных форм промышленного освоения северных территорий, их пространственного развития.

*2. Опыт государственного управления северными территориями в советский период и первые постсоветские годы.* С первых лет своего существования советское государство вело активную работу по правовому закреплению арктических территорий<sup>2</sup>, принимались решения об их научном изучении и хозяйственном освоении. Акты СССР свидетельствуют о территориальных притязаниях, площадь которых определялась по секторальному принципу, основанных в том числе на историческом опыте освоения нашей страной указанного региона.

В советский период нормативное закрепление территориальных притязаний реализовывалось и через законодательство об охране окружающей природной среды. Так, Закон СССР от 28 ноября 1984 г. № 1422-ХІ «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР» является частью действующего законодательства России и «основой реализации природоохранной российской юрисдикции в арктическом секторе России, границы которого обозначены постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г.»<sup>3</sup>.

Руководство СССР считало освоение Крайнего Севера одним из приоритетных направлений. Развитию этой территории стало уделяться пристальное внимание: в директивных документах того периода имеются четкие указания о ее всестороннем экономико-географическом обследовании, об организации экспедиций вдоль северных

<sup>1</sup> Доклад о развитии человека в Арктике (ДоРЧА). С. 71.

<sup>2</sup> Декретом СНК РСФСР от 24 мая 1921 г. «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море» было закреплено распространение суверенных прав РСФСР на 12-мильную полосу территориальных вод. Постановлением СНК СССР от 17 апреля 1925 г. № 331-12 были объявлены территориальными водами Советского Союза проливы Карские Ворота, Югорский Шар, Маточкин Шар, Вильницкого, Шокальского, Красной Армии, воды проливов Лаптева и Санникова как исторически принадлежащие СССР. Арктические притязания СССР были определены и в постановлении ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане». Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 февраля 1979 г. № 8908-IX были уточнены восточные границы полярных владений СССР в Северном Ледовитом океане.

<sup>3</sup> Слипечук М.В. Арктика: экономическое измерение. М., 2013. С. 483.

морей<sup>1</sup>. Делалось это с целью разведать природные ресурсы Севера и оценить возможность организации там промышленности.

Такие планы можно было реализовать за счет огромных капиталовложений<sup>2</sup> и внедрения новых технологий, то есть в первую очередь необходимы были меры экономического характера. Вместе с тем это требовало привлечения людских ресурсов, которых на Севере было явно недостаточно. Нередко советской власти ставится в упрек то, что она внерыночными методами долгое время поддерживала на Крайнем Севере экономическую активность. Однако следует отметить, что за счет достигнутых в тот период результатов стране до сих пор удается сохранять финансовую устойчивость, осваивая природные ресурсы на советских мощностях.

На определенном этапе стало понятно, что без заинтересованности людей приезжать на Север по доброй воле, притом на долгий срок, движимых материальными и моральными стимулами, проблему с трудовыми ресурсами в этом регионе не решить<sup>3</sup>. В советский период в законодательство были введены такие понятия, как «Север», «Крайний Север», «местности, приравненные к районам Крайнего Севера», «Европейский Север», которые отличались от существовавших географических понятий. *Нормативное отнесение актом государственной власти местностей к северным районам* выполняло конкретную задачу – предоставляло право на получение трудовых льгот, создание особых условий, тем самым стимулируя приток населения в указанную местность и его расселение там на длительный срок.

В свою очередь, в юридическом смысле сформировалось законодательство о «северных льготах» (особый раздел в трудовом праве), была наработана практика его применения. В советской литературе отмечалось, что назначение указанных льгот – «способствовать решению важной государственной задачи: индустриализации огромных, малообжитых, в значительной мере впервые при советской власти приобщенных к современной цивилизации районов северной половины нашей необъятной родины»<sup>4</sup>. Эта задача была успешно решена.

<sup>1</sup> См.: Егоров К., Славин С. В.И. Ленин и освоение советской Арктики // Советская Арктика. 1941. № 1. С. 10–20.

<sup>2</sup> В советской плановой экономике предприятия, расположенные на территориях, отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, получали согласование Госпланом удорожания себестоимости продукции, работ и услуг на сумму повышенных расходов по определенным статьям затрат (электроэнергия, обеспечение теплом, капитальное строительство, амортизация, финансирование формирования межсезонных запасов). Кроме того, для обеспечения освоения природных ресурсов и закрепления на северных территориях необходимых кадров осуществлялась доплата к заработной плате работников, обеспечивающая более высокий уровень заработной платы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям.

<sup>3</sup> См.: Гринцбург Л.Я., Смирнова Н.М. Указ. соч. С. 6.

<sup>4</sup> Там же. С. 4.

В этом вопросе советская юридическая наука достигла успеха не только благодаря методам формального юридического анализа (установления юридического смысла норм, их систематизации, толкования, выяснения воли законодателя). Безусловно, экономика Севера своеобразна, но даже там, где она развивалась на основе разведанных запасов полезных ископаемых и сложившейся промышленности, она подчинялась законам стоимости. Использовались данные географии, экономики и демографии Севера, начала нарабатываться практика применения результатов социологических обследований, а решение задач осуществлялось в русле экономической политики государства с поправками на конкретный исторический курс<sup>1</sup>. Последние факторы следует выделить особо, поскольку они во многом предопределяли размеры и характер льгот: в советский период государство выступало единоличным собственником средств производства, распоряжалось земельными участками, участками недр и полезными ископаемыми.

Специального закона о развитии северных территорий в советский период не принимали. Работа велась в рамках правительственных поручений, реализуемых в системе Госплана. Государственные решения оформлялись в подзаконных актах, как правило в постановлениях Совета Министров СССР, и могли содержать нормы различных отраслей законодательства. Начало промышленного освоения нефтяных и газовых месторождений часто связывают с принятием постановления Совета Министров СССР от 4 декабря 1963 г. № 1208 «Об организации подготовительных работ по промышленному освоению открытых нефтяных и газовых месторождений и о дальнейшем развитии геологоразведочных работ в Тюменской области», которое содержало в современном понимании нормы административного, финансового, трудового, градостроительного и природоресурсного законодательства.

Советское государство в лице Совета Министров СССР в 1960-е гг. поставило задачу осваивать Север перед Госпланом СССР, Министерством путей сообщения, Государственным производственным комитетом по энергетике и электрофикации СССР, Государственным производственным комитетом по транспортному строительству СССР, Советом Министров РСФСР, совнархозом, производственным объединением нефтяной и газовой промышленности («Тюменьнефтегаз»), Средне-Уральским совнархозом и др. Названным органам власти и производственным организациям было поручено подготовить проектно-сметную документацию, осуществить строительство производственных и жилищных объектов, а также объектов инфраструктуры,

<sup>1</sup> См.: Эпштейн А.Л. Льготы для работников Крайнего Севера. М., 1968; Гринцбург Л.Я., Н.М. Смирнова. Указ. соч.

путей сообщения. Были изменены требования к строительству промышленных объектов, рабочих поселков и внутрипромысловых дорог, проектированию и строительству городов и крупных промышленных предприятий в районе течения реки Оби, определены сроки по проектированию и строительству указанных объектов.

В порядке исключения Совету Министров РСФСР и Государственному производственному комитету по газовой промышленности СССР жилищное и промышленное строительство, связанное с обустройством нефтяных и газовых промыслов и разведок, было разрешено осуществлять по рабочим чертежам и сметам на отдельные объекты.

В результате огромных финансовых вложений и человеческих усилий, во многом за счет принудительного труда осужденных, в северных регионах была создана дорогостоящая инфраструктура. Активность и стимулирование труда поддерживались за счет увеличения размеров «северных льгот». Экономически советское государство, которое выступало единственным собственником основных средств производства и получало всю выгоду от реализации ресурсов Севера, могло себе это позволить.

*Для снижения социально-экономической нагрузки на освоенные районы Крайнего Севера* в середине 1990-х гг. было принято несколько государственных решений о стимулировании выезда населения в европейскую часть России, южные районы Сибири, а также на Дальний Восток<sup>1</sup>. С 2002 года к финансированию переселения из отдельных районов Крайнего Севера были привлечены средства и специалисты Всемирного банка в рамках соглашения с Правительством РФ о займе в размере 80 млн дол. США на предоставление жилищной субсидии гражданам, отработавшим на Крайнем Севере и желающим переселиться в центральные регионы России.

Таким образом, в конце XX в. государство стало проводить политику по сокращению на Севере численности людских ресурсов, чтобы максимально приблизить жизнь на этой территории к самокупаемости рабочей силы, завершить реформирование дорогой и обременительной инфраструктуры.

*3. Современные стратегии развития российской Арктики, их экономическое и нормативное наполнение.* В ходе многочисленных дискуссий на отечественных научных площадках, как правило, ключевым является вопрос об источниках финансирования социально-экономического развития Арктики. Представители органов

<sup>1</sup> Нормативно такие решения, в частности, были закреплены в Указе Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 757 «О дополнительных мерах государственной поддержки граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», постановлении Правительства РФ от 14 декабря 1996 г. № 1478 «О стимулировании строительства на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» и др.

государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления, бизнеса призывают создать стабильную систему источников такого финансирования, ученые-юристы – нормативно закрепить порядок такого финансирования, экономисты – обеспечить постоянный приток инвестиций.

Однако скромные *результаты юридических и социально-экономических исследований арктической тематики последних лет* не позволили существенно продвинуться в этом вопросе. Минэкономразвития в 2016 г. запросило у органов государственной власти и заинтересованных коммерческих организаций идеи о развитии Арктической зоны. Большинство предложений от бизнеса содержало просьбу о повышении собственных доходов за счет снижения налоговой нагрузки, других фискальных платежей, уменьшения контрольных проверок. С государственной позиции удовлетворение таких запросов вряд ли можно рассматривать как эффективное решение. Любые фискальные послабления должны ориентировать бизнес на достижение социально значимого результата, как минимум – стимулировать рост производительности труда, а не решать только вопросы накопления капитала.

Кроме названных инициатив национальные нефте- и газодобывающие компании (ПАО «Газпром нефть» и др.), ряд крупных транспортных организаций (например, АО «Мурманское морское пароходство») высказали озабоченность в связи с отсутствием законодательного закрепления понятия «Арктическая зона Российской Федерации» в части определения внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Арктике, а также с урегулированием в восточной части российской Арктики вопросов разграничения морских пространств с США. Для решения названной проблемы предлагалось определить перечень территорий и акваторий, входящих в Арктическую зону РФ, по аналогии с определением в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969.

Кроме того, бизнес призывает оптимизировать процедуры государственного контроля (надзора), упростить получение разрешительных документов для начала строительства. В частных случаях поступили предложения консолидировать аэропорты Арктической зоны под управлением государства (аэропорты Воркута, Печора, Усть-Цильма и посадочную площадку Инта)<sup>1</sup>, повысить степень переработки добываемых в рамках традиционного природопользования лицами из числа коренных малочисленных народов морских млекопитающих в

<sup>1</sup> По предварительным расчетам АО «Комиавиатранс» расходы по их содержанию в год составляют около 250 млн руб.

рамках государственно-частного партнерства, в том числе путем заключения концессионных соглашений<sup>1</sup>.

Ведомственный подход к перспективам освоения Арктики не отличается инициативностью и энтузиазмом. Органы государственной власти, ответственные за отраслевые компетенции (например, Минфин, Минэнерго, Рослесхоз, Роснедра), как правило, высказываются против включения специальных отраслевых норм в закон об Арктике, настаивая на сохранении отраслевого подхода в законодательстве. Субъекты Федерации, в которых проживают КМНС (Ненецкий автономный округ и др.), постоянно высказывают пожелания о поддержке такого населения. Эти просьбы носят экономический и социальный характер, но имеют мало общего с реальными возможностями. Без увеличения промышленных объемов добычи природных ресурсов запрашиваемые виды поддержки (на повышение эффективности традиционных видов хозяйственной деятельности КМНС, увеличение объемов жилищного строительства, в том числе традиционного, создание локальной энергетики, повышение доступности транспортных услуг) нереализуемы.

*Для частного бизнеса арктические территории продолжают оставаться закрытыми<sup>2</sup>*, поэтому здесь малоприменимы рекомендации о расширении гражданско-правовых способов организации предпринимательской деятельности, в том числе на основе соглашений, заключаемых инвесторами с органами власти. Исключение – крупнейшие компании и монополии мирового масштаба. Для стимулирования новых начинаний целесообразно использовать инициативы малого и среднего бизнеса, но избыточная централизация (зарегулированность) с учетом климатических условий усложняется непосильным бременем финансирования создания объектов инфраструктуры.

Вместе с тем государство не готово пойти на дерегулирование частного промысла на этих территориях – где-то из-за возможного причинения экологического вреда экосистеме российского Севера, а где-то – под давлением крупного бизнеса. В результате при освоении Арктики предпочтение отдается монополиям, с которыми психологически проще разделить зону ответственности и риски. Вовлечение других уровней бизнеса требует «тонкой» настройки решений законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации для распределения роялти в пользу населения субъектов. Определенное

<sup>1</sup> ОАО «Чукотрыбпромхоз» предлагается, в частности, повысить степень переработки не используемой значительной части добытого сырья (в первую очередь кровь и железы внутренней секреции добытых морских млекопитающих) для обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, но являющегося ценным сырьем для медицинских целей.

<sup>2</sup> Большая часть территории отнесена к пограничной зоне, где действуют правила пограничного режима, предусмотренные Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

продвижение в этом направлении ожидается с реализацией норм Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>.

*Государство намерено оставаться основным работодателем и заказчиком в Арктике.* Для таких амбициозных планов одного намерения недостаточно. Основной механизм реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года – государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны до 2020 года» – бюджетными средствами не обеспечен. Бизнес, на который делалась ставка при подготовке программы, не спешит с инвестициями. В такой ситуации напрашивается вывод: *нужно использовать право мягкого подталкивания, усиливая нормативным регулированием конкуренцию бизнес-сообщества за доступ к арктическим ресурсам?* В этом случае необходим несколько иной подход к организации государственного планирования.

Государственные стратегии развития Арктики<sup>2</sup>, изложенные в актах стратегического планирования, не внедряются на практике массово<sup>3</sup>. Общим недостатком документов стратегического планирования стала концентрация внимания на социальных аспектах и минимальные оценка и прогноз перспектив развития с технократической позиции. Отчасти это объясняется закреплением односторонних обязывающих действий органов публичной власти, ориентирующихся только на нефтегазовую (природоресурсную) экономику.

В нормативных правовых актах о стратегическом планировании и научной литературе утверждается, что упор в регулировании экономической поддержки регионов должен делаться на административные

<sup>1</sup> В международной практике уже наработаны стандарты заключения соглашений по проектам, финансируемым из частных источников. Такие нормы нашли закрепление в Рекомендациях Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

<sup>2</sup> В настоящее время действует ряд федеральных документов стратегического планирования, имеющих как отраслевой, так и пространственный характер: Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом РФ; постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»; Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 1039-р; Транспортная стратегия Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р; Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р и др.

<sup>3</sup> Согласно Основным положениям региональной политики в Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803, районы Арктики относятся к регионам со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования. В соответствии с п. 7 разд. IV Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденной постановлением Правительства РФ от 7 марта 2000 г. № 198, российская Арктика рассматривается как особый объект государственного регулирования и поддержки.

акты-поручения, а обширный механизм государственной поддержки на Севере не будет реализован без организационных, административно-правовых средств его исполнения. Вместе с тем отмечается, что меры государственной поддержки не обладают долговременным стабилизационным эффектом, а обеспечивают лишь аккумуляцию финансовых ресурсов в бюджетной системе, не препятствуя оттоку ресурсов из северных районов. Такие механизмы несовершенны и подвержены частым изменениям<sup>1</sup>. Вместе с тем в стратегиях отсутствует самое главное – обязательства уполномоченных органов государственной власти по их воплощению в жизнь. Рассматривать регулирование стратегического планирования исключительно как набор норм-поручений для рыночной экономики нецелесообразно.

Причина такого отношения к подготовке столь важных документов – нарушение балансов (избыточная централизация управления, искусственные ограничения для интеграции экономик арктических субъектов в экономику промышленно развитых регионов страны и мира, поощрение сокращения производства на собственных территориях и стимулирование экспорта ресурсов в другие регионы, нарушение пропорций между собственными доходами бюджетов субъекта Федерации, полученными в виде налогов от хозяйственной деятельности на его территории, и размером субсидий из федерального бюджета)<sup>2</sup>. Как результат в стратегиях социально-экономического развития арктических субъектов отсутствуют задачи и направления социально-экономической политики<sup>3</sup>. В подготовке таких документов участие бизнеса минимально. В то же время допуск бизнеса к планированию позволил бы ему определиться с перспективами взаимодействия с госсектором и планировать свою производственную деятельность.

Вместе с тем множество субъектов права, имеющих порой разнополярные интересы в освоении арктических пространств (например, промышленный бизнес и общины КМНС), нуждаются в координации и направлении векторов их взаимодействия, определяющих организацию труда, производительность и экономический оборот. Для избежания конфликтов и противодействия важны правильная мотивация и ее закрепление в праве, которое «способствует бизнесу и государ-

<sup>1</sup> См.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб.: Юридический центр пресс. 2005.

<sup>2</sup> Поступления из федерального бюджета составляют 1/3 от половины доходов бюджетов северных субъектов Российской Федерации. В то же время в сравнении с остальными субъектами Российской Федерации северные регионы нельзя считать убыточными. Более того, восемь из них по сути являются донорами федерального бюджета (Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа).

<sup>3</sup> Такой же недостаток можно встретить и в документах планирования, принятых на федеральном уровне. Например, в Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, описано развитие нефтегазовой промышленности без постановки задач и плана мероприятий по освоению континентального шельфа и дна Северного Ледовитого океана.

ству действовать в согласованных режимах, обмениваться полезным опытом управления и лучше использовать трудовые, материальные и финансовые ресурсы»<sup>1</sup>.

Недостатки современного планирования развития российской Арктики – это результат отставания отечественной науки в изучении передовых моделей государственного планирования в экономике. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» содержит множество пробелов, что не позволяет использовать его как эффективный инструмент управления планированием<sup>2</sup>. При этом в специальном законе о развитии арктической территории не запрещается конструировать новые нормы о планировании действий экономических субъектов в Арктике, о закреплении стратегии развития Арктической зоны в качестве нормативного акта мягкого права, одновременно являющегося формой многостороннего договора для экономических и административных субъектов, об имущественной ответственности за невыполнение плановых обязательств.

4. *Закон о развитии Арктической зоны Российской Федерации – прогностический взгляд или решение утилитарных вопросов?* Избыточные ограничительные меры в правовом регулировании тоже своего рода барьер на пути промышленного освоения арктических пространств. В совокупности с суровыми климатическими условиями и географическим удалением от промышленных районов административные факторы могут сделать освоение Арктики доступным только монополиям.

В связи с этим полагаем, что будущий закон об Арктике – это в первую очередь закон об организации работы монополий. В политическом плане здесь предстоит определиться с их формой собственности (государственные или частные). Независимо от принятого решения на законодательном уровне необходимо закрепить договорные начала взаимоотношений государственных органов и монополий. В перспективе таким «арктическим» монополиям может быть делегирована часть государственных полномочий (в сфере таможенного

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Бизнес и государственные стратегии // Законы России. 2015. № 9.

<sup>2</sup> Так, в Законе отсутствуют нормы, регулирующие участие в государственном планировании субъектов экономической деятельности (их права и обязанности), то есть субъектов, которые своими действиями формируют экономику страны; вместо административно-правовых и гражданско-правовых дефиниций и процедур вводится внеюрисдикционное понятие деятельности, что затрудняет закрепление в подзаконных актах правил поведения, мониторинга их исполнения и применения мер ответственности за нарушение функций прогнозирования и планирования. В то же время сохранено понимание государственного планирования как одностороннего действия органов государственной власти без учета интересов остальных экономических субъектов. Подробнее об экономико-правовых методах см.: Экономико-правовые институты регулирования регионального развития Российской Федерации: монография / Н.М. Казанцев, Е.М. Бухвальд, А.Р. Бахтизин и др.; под ред. Н.М. Казанцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ЗАО «Гриф и К», 2013.

оформления, миграционного контроля и др.). Для стимулирования отдельных видов хозяйственной деятельности в специальном законе могут быть сделаны оговорки о минимизации административных ограничений. Полагаем, что *государство, которое предложит наиболее выгодные условия транснациональным монополиям* для добычи минеральных ресурсов в Арктике, может рассчитывать на поддержку ее территориальных притязаний на любом уровне.

Специальным вопросом о деятельности таких компаний являются споры о закреплении правовых норм, регулирующих судоходство и хозяйственную деятельность в прибрежных арктических водах<sup>1</sup>. Реальная перспектива расширения освоения северных морских пространств может уже в ближайшие годы изменить транспортную логистику как внутривнутрихозяйственных связей Сибири, так и международных, а также повысить конкуренцию на рынке предложений минеральных ресурсов. В связи с этим возникает вопрос о регулировании такой деятельности как на международном уровне, так и национальным законодательством.

Согласно преобладающей в доктрине точке зрения, к морским пространствам Арктики должны применяться все нормы международного права, регулирующие соответствующие вопросы морских пространств. Основы современного правового положения Арктики сформированы во 2-й половине XIX в. на основе двусторонних соглашений и договоров. Приоритетное положение в числе других источников международного права научная доктрина, как правило, оставляет за Конвенцией Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10 декабря 1982 г., с изменениями от 23 июля 1994 г.). В научной литературе отмечается, что такой подход дает повод США для «открытия» арктических морских пространств, прилегающих к другим государствам, а работа по «интернационализации Арктики» проводится в рамках конструирования «международного полярного права»<sup>2</sup>.

Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации проводятся исследования возможных вариантов развития национального правового регулирования в рамках указанной концепции, предварительные итоги опу-

<sup>1</sup> В начале 1970-х гг. попытку создать на уровне национального законодательства систему юридико-технических норм, направленных на ограничение иностранного судоходства в прибрежных арктических водах, предприняла Канада. Резкая реакция со стороны США и экономические меры со стороны транснациональных нефтяных компаний в ответ на такие действия сопровождались оспариванием суверенитета над водами канадского арктического архипелага (см.: Овлащенко О.В., Покровский И.Ф. Проблемы правового режима Северного морского пути (к проведению международного полярного года 2007–2008) // Транспортное право. 2007. № 2; Яковлев А., Харлов И., Смольянинов Н. Регулирование судоходства в зарубежной Арктике // Морской сборник. 1982. № 10.

<sup>2</sup> Овлащенко О.В., Покровский И.Ф. Указ. соч.

бликованы в монографии «Арктическое право: концепция развития»<sup>1</sup> и ежегодном альманахе «Российская Арктика – территория права»<sup>2</sup>.

Такой подход только отчасти обеспечивает притязания Российской Федерации, а именно: по общему правилу ее суверенные права могут осуществляться не далее 200 морских миль от берега (исключительная экономическая зона), а при определенных условиях – не далее 350 миль. Это означает, что вести разведку, добычу и транспортировку природных ресурсов по нормам российского права можно только в пределах этой зоны. При определенных условиях Комиссия ООН по границам континентального шельфа может включить в континентальный шельф подводные пространства еще севернее установленных границ. Пока заявки Российской Федерации не удовлетворены<sup>3</sup>: удалось получить только рекомендации указанной Комиссии о предоставлении дополнительных данных по геологии и геофизике, а также по делимитации границ с соседними государствами в порядке переговоров.

Вместе с тем это не исключает возможности создать альтернативные источники правового регулирования, в частности сформировать международные обычаи<sup>4</sup>. *Распределение арктических территорий по секторальному принципу вполне могло бы стать в будущем нормой международного обычного права*<sup>5</sup>. Перспективы теории секторального подхода как основания для провозглашения прибрежными государствами своих прав в Арктике очевидны. Возможно, первыми шагами в этом направлении должны стать начало реальной хозяй-

<sup>1</sup> Арктическое право: концепция развития / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2014.

<sup>2</sup> Российская Арктика – территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцев и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2014; Российская Арктика – территория права: альманах. Вып. II. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин и др.; отв. ред. В.П. Емельянцев, Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2015.

<sup>3</sup> В 2001 году Российская Федерация направила в Комиссию ООН по границам континентального шельфа заявку на расширение своего континентального шельфа за пределы 200-мильной зоны, обосновав свои притязания тем, что подводный хребет Ломоносова, протянувшийся от Новосибирских островов через Северный полюс в сторону Канады и Гренландии, а также расположенное восточнее поднятие Менделеева являются продолжением евразийского материка. В 2002 году заявка была отклонена с указанием на недостаточную детализацию карт рельефа дна и обоснованность континентальной природы упомянутых поднятий, их связи с шельфом Сибири (Ria.ru).

<sup>4</sup> США, являясь приарктическим государством и крупнейшей морской державой, тем не менее голосовали против Конвенции, не подписали ее и до настоящего времени не ратифицировали. В официальных заявлениях должностные лица США говорят о намерениях к признанию Конвенции 1982 г. в качестве обычного международного права.

<sup>5</sup> Из приарктических государств такой подход в меньшей степени удовлетворяет интересы США, которым при секторальном распределении достанется не более 10% арктических территорий, а Российской Федерации – около 25%.

ственной деятельности на основе норм российского права и принятие специального национального законодательного акта, регулирующего такую деятельность. Это позволит отчасти решить вопрос с регулированием промышленной деятельности и разрешить практическую проблему отсутствия правил, регламентирующих освоение ресурсов. Такой путь потребует разрешения ряда конфликтных ситуаций – в первую очередь с государствами, не признающими территориальных притязаний России.

Закон о развитии российской Арктики – это важнейший элемент социального управления внешней средой региона. Нормативное закрепление системы управления в Арктике возобновилось в 1980-х гг. с заключением разнообразных соглашений по вопросам окружающей среды<sup>1</sup>. Несмотря на опыт правового регулирования управления заполярными территориями, приходится признать, что конструирование закона об Арктике начинается во многом с чистого листа. Речь идет не только о сопряжении новой пространственной арктической терминологии с понятиями и определениями советского периода о Крайнем Севере и приравненных к нему местностях. По сути предстоит в систему действующего отраслевого законодательства включить специальные нормы о пространственном развитии (управление как сухопутными, так и морскими пространствами).

Новый закон – это перераспределение компетенции между органами публичной власти и бизнесом, между административным централизованным управлением и рыночным саморегулированием. В истории законодательства уже есть опыт принятия односторонне обязывающих государство норм о социально-экономическом развитии Севера, которые не способствовали существенным изменениям<sup>2</sup>.

Развитие частной инициативы и промысла, стимулирование малого и среднего предпринимательства – дополнительный ресурс для развития арктических территорий. Это не только и не столько добыча природных ресурсов. Здесь важно оценить, есть ли потенциал для роста малого и среднего бизнеса или Арктика – объект интересов только для крупных компаний. От этого зависит набор норм, которые необходимы для регулирования отношений с крупным бизнесом, ориентированным на разработку природных ресурсов.

*Закон об Арктической зоне должен стимулировать строительство новых городов и портов. Выполнить эту задачу без участия малых и средних предприятий (далее – СМП) будет весьма сложно.*

<sup>1</sup> См.: Теннберг М. Политика в отношении окружающей среды Арктики // Управление, технологии и человеческие ресурсы в Арктике (Север). Новосибирск, 1996. С. 186–189; Слипенчук М.В. Указ. соч. С. 563.

<sup>2</sup> Речь идет о Федеральном законе от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» (утратил силу с 1 января 2005 г.).

Во-первых, освоение таких площадок для строительства силами СМП будет снижать инвестиционные риски крупного бизнеса, во-вторых – создавать дополнительные условия для конкуренции и тем самым подталкивать крупный бизнес к активным действиям по освоению арктических пространств. В свою очередь, в отношении крупного бизнеса полезным будет закрепление договорного регулирования обязательств о показателях деятельности.

Такая модель отнюдь не умаляет роль государства. Напротив, *государству предстоит решить сложные задачи по обеспечению безопасности, в первую очередь по охране протяженности северной границы, а также по прогнозированию социального развития на арктических территориях.* Отдельно следует остановиться на социальных льготах и гарантиях лицам, проживающим и работающим в районах Арктики. Регулируются они в основном законодательством советского и начала постсоветского периода с привязкой к пребыванию в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям. Привлечение частного сектора экономики для развития указанных территорий требует обновления социально-трудового законодательства или, как минимум, его адаптации к новым реалиям.

Также могут быть полезны предложения представителей бизнеса об изменении действующего законодательства<sup>1</sup>. В законодательстве о градостроительной деятельности необходимы специальные положения, регулирующие особенности такой деятельности в Арктической зоне РФ, а именно: о сокращении сроков проведения государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий; об институте предварительного разрешения для проведения подготовительных работ, которые застройщик имеет право начать со дня представления проектной документации для проведения экспертизы; об исключении обязательности проведения публичных слушаний для подготовки документации по планировке территории для размещения объектов, необходимых для реализации инвестиционных проектов; об исключении градостроительных планов земельных участков из перечня документов, необходимых для получения разрешений на строительство линейных объектов и ввод их в эксплуатацию; о введении для строительства, ввода в эксплуатацию и эксплуатации создаваемых на континентальном шельфе установок и сооружений специальных норм, регламентирующих создание таких объектов и устраняющих дублирование надзорных функций. Кроме того, для сокращения сроков получения разрешительной документации и минимизации проце-

<sup>1</sup> Подготовлены на основании предложений Координационного совета РСМП по развитию северных территорий и Арктики и других заинтересованных коммерческих организаций.

дур ее согласования с контрольно-надзорными органами необходима затратная работа по устранению противоречий в общеотраслевых технических нормативах.

В *земельном законодательстве* целесообразно упростить процедуру оформления правоустанавливающих документов на земельные участки, предназначенные для строительства, тем более что в большинстве случаев в Арктическом регионе их границы отсутствуют, а большая часть как островной, так и материковых территорий Арктики отнесена к особо охраняемым природным территориям. Следует отметить, что для стабильного промышленного освоения предстоит определить земельные участки для традиционного природопользования, их правовой режим и гарантии для КМНС для хозяйствования на таких территориях. Откладывание решения этой проблемы, учитывая устойчивый рост численности КМНС во многих арктических субъектах, может привести к конфликтам с ресурсодобывающими компаниями. Учет земельных участков в соответствии с требованиями действующего законодательства целесообразен и для КМНС. Остановить технический прогресс невозможно. Это означает, что мировая экономика будет потреблять все больше и больше природных ресурсов. Расширение их добычи неминуемо будет затрагивать территории традиционного природопользования. В случае сохранения действующего порядка<sup>1</sup> КМНС будут постоянно находиться в зависимости от воли и усмотрения должностных лиц органов государственной власти – без существенных гарантий на территории традиционного природопользования, которые должны быть закреплены в законе. В настоящее время мнение местного населения в сфере природопользования учитывается выборочно. Повсеместно имеют место случаи нарушения интересов общин и иных объединений коренных малочисленных народов Севера при принятии решений по вопросам освоения природных ресурсов, при строительстве производственных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Эпоха отношений колонизации и советского патернализма закончилась. Нужен новый порядок выстраивания взаимоотношений и их гарантирования. Полагаем, что политика по приобщению

<sup>1</sup> Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» закрепляет разрешительный порядок образования территорий традиционного природопользования: порядок федерального значения осуществляется решениями Правительства РФ по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации; регионального значения – решениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; местного значения – решениями органов местного самоуправления. Границы территорий традиционного природопользования различных видов утверждаются соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Таким образом, названный федеральный закон закрепляет административно-разрешительный порядок для занятия традиционными видами природопользования КМНС.

к культуре КМНС должна строиться на государственном уровне, но оставаться специальным вопросом и не подменять задачу по обеспечению промышленного развития Севера трудовыми ресурсами. *Организация традиционных видов промысла КМНС это в первую очередь составная часть культурной политики государства.*

*В миграционном законодательстве необходимо: установить упрощенный порядок оформления виз иностранным гражданам, занятым в реализации инвестиционных проектов на территории Арктической зоны, разрешив их оформление непосредственно в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации, расположенном в Арктической зоне, а также выдачи разрешений на временное проживание, на привлечение и использование иностранных работников, на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к трудовой деятельности в Арктической зоне; разрешить временную регистрацию иностранных граждан по месту временного пребывания вне населенных пунктов, в частности по месту фактического выполнения работ, учитывая, что реализация крупных инвестиционных проектов зачастую осуществляется вне населенных пунктов и места регистрации работодателя. Нужно минимизировать ограничения для въезда в регионы с такими сложными климатическими условиями. В случае необходимости мероприятия по миграционному контролю можно проводить при выезде с территории.*

*В законодательстве об образовании* требуется расширить перечень лиц, которые вправе заключать договор о целевом обучении, предоставив такое право юридическим лицам, реализующим инвестиционные проекты в Арктической зоне.

Бизнес настаивает на применении при конструировании закона правила one in – one out: принятие новых требований к бизнесу подразумевает исключение действующих.

В ближайшее время субъектам Федерации предстоит актуализировать законодательную базу о государственно-частном партнерстве<sup>1</sup>. Перспективно привлечение частных инвестиций в строительство транспортной инфраструктуры. Ключевым проектом развития железнодорожной инфраструктуры в Арктической зоне является реализация проекта «Создание железнодорожного Северного широтного хода «Обская – Салехард – Надым – Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево» и железнодорожных подходов к нему<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> На федеральном уровне эти отношения регулируются Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> По прогнозным оценкам ОАО «РЖД», проект характеризуется значительными социально-экономическими эффектами, а суммарные поступления от него в бюджеты Российской Федерации и Ямало-Ненецкого автономного округа до 2050 г. составят около 345 млрд руб. (при стоимости строительства 290 млрд руб.).

Для развития железнодорожной инфраструктуры планируется модернизировать железнодорожные подходы к порту «Мурманск», реализовать проект «Белкомур», построить железнодорожную линию Бованенково – Сабетта, новые железнодорожные линии Карская – Харасавэй и Паюта – Новый порт, реконструировать железнодорожный участок Тобольск – Сургут – Коротчаево. Кроме решения финансовых проблем для реализации проектов необходимо провести работу по нормативно-правовому закреплению механизма их реализации на уровне субъектов Федерации. К моменту подготовки настоящего материала существенных продвижений по созданию законодательной базы в арктических субъектах не наблюдается<sup>1</sup>.

Вместе с тем в названных проектах основным заказчиком продолжает выступать государство. *На практике это привело к существенной зависимости арктических проектов от государственной поддержки*, без нее не удастся привлечь денежные инвестиции и завершить строительство в запланированные сроки. Такая ситуация обусловлена среди прочего и неразвитостью национального финансового рынка. Привлечение частных инвестиций посредством капитализации коммерческих организаций, желающих участвовать в реализации проектов в Арктике, все еще пугает органы государственной власти потерей рычагов управления в этом регионе. Однако эмиссия ценных бумаг лишь при одном упоминании об их отношении к арктическим проектам могла бы значительно увеличить их оборот и привлечь инвестиции. Полагаем, что в законе о развитии арктических территорий могут содержаться специальные нормы о выпуске таких ценных бумаг под будущие гарантии освоения арктических ресурсов. При этом необходимо оценить возможные риски мошенничества. Для их минимизации финансовое и гражданское законодательство, в том числе в части регулирования оборота ценных бумаг, содержит достаточно норм для контроля за финансовым состоянием их эмитентов и гарантирования их платежеспособности.

Кроме того, полагаем, что в рамках государственно-частного партнерства *договоры о взаимной выгоде* должны стать новой устойчивой тенденцией для крупного бизнеса, органов публичной власти, объединений малого и среднего бизнеса и представителей объединений коренных малочисленных народов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Закон о строительстве и эксплуатации новой железнодорожной линии Бованенково – Сабетта принят в первом чтении Законодательным Собранием ЯНАО.

<sup>2</sup> Примером такого государственно-частного партнерства является четырехстороннее соглашение по развитию инфраструктуры Норильска и Таймыра за счет средств ГМК «Норильский никель», федерального, краевого и местного бюджетов.

# БИЗНЕС И АРКТИКА: ВСЕ УШЛИ, А КТО ОСТАЛСЯ?

Золоева Яна Олеговна,  
управляющий партнер PwC Legal,  
кандидат юридических наук

1. *Экономическое развитие Арктической зоны и ее инвестиционный потенциал.* Чем бизнесу интересна Арктика, то есть в чем состоит ее инвестиционная привлекательность и как ее можно повысить? При рассмотрении данной темы можно выделить два логических блока вопросов, связанных со следующими сферами: 1) ресурсный потенциал Арктики; 2) транспортная инфраструктура этой зоны.

На территории *Арктической зоны РФ (с учетом суши и водных пространств)* сосредоточено более 95% запасов металлов платиновой группы, более 90% никеля и кобальта, 60% меди, а также практически все разведанные российские залежи титана, олова, сурьмы, апатита, флогопита, вермикулита, барита, около половины всех угольных ресурсов России. Недра Арктической зоны содержат 70–90% российских запасов золота, алмазов, свинца, бокситов и многих других полезных ископаемых.

Это стратегически значимый регион нашей страны – и не только с точки зрения его потенциала. Уже реализованы крупные проекты – прежде всего, осуществленные компанией «НОВАТЭК» (включая ОАО «Ямал СПГ» – совместное предприятие ОАО «НОВАТЭК» (60%), Total (20%) и CNPC (20%) (по разработке Южно-Тамбейского месторождения на Ямале, включая развитие порта Сабетта), а также компаниями «Норильский никель» (проект на Кольском и Таймырском полуостровах) и «Газпром нефть» (проект, связанный с разработкой Приразломного нефтяного месторождения). (Кроме того, компания «Лукойл» запустила новый проект у берегов Якутии.) При этом только стационарная платформа «Приразломная» является несухопутным проектом в Арктической зоне, остальные крупные проекты осуществляются на суше.

Северный морской путь (далее – СМП) – главная судоходная магистраль России в Арктике, основа развития арктической транспортной системы. Это кратчайший морской путь между европейской частью России и Дальним Востоком. Он проходит по морям Северного Ледовитого океана (Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское) и частично – Тихого океана (Берингово море)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Длина СМП от Карских Ворот до бухты Провидения – около 5600 км. Расстояние от Санкт-Петербурга до Владивостока по СМП – свыше 14 тыс. км, через Суэцкий канал – более 23 тыс. км. Северный морской путь обслуживает порты Арктики и крупных рек Сибири (ввоз топлива, оборудования, продовольствия, вывоз леса, природных ископаемых). Основные порты, расположенные вдоль СМП, – Игарка, Дудинка, Диксон, Тикси, Певек, бухта Провидения.

Основными «пользователями» СМП в России являются компании «Норильский никель», «Газпром», «Лукойл», «Роснефть», «Росшельф», а также предприятия Красноярского края, Республики Саха (Якутия), Чукотки. Если в 1987 г. объемы перевозок по СМП в пределах действующих границ достигали максимальных значений (6,6 млн т грузов), то к 2000 г. они снизились до минимума (1,6 млн т). В 2011 году показатели снова выросли за счет транспортировки углеводородного сырья (до 2,6 млн т). Увеличивается и число транзитных рейсов по СМП: в 2010 г. – 11, а в 2012 г. – уже 38. В 2012 году по СМП прошло 46 судов, в 2013 г. – 71, а в 2014 г. – 53. При этом объем грузов с 2013 по 2014 г. сократился более чем на 76%.

*Таким образом, СМП перспективен, но в текущей ситуации сложно говорить о развитии бизнеса. Что мешает СМП развиваться?* Во-первых, итоги его деятельности по состоянию на 2015 г. определялись ситуацией на нефтяном рынке: при падении цены на нефть нефтедобыча в Арктике становится нерентабельной. Ближневосточная нефть оказывается более выгодной – ее проще добывать, и она стоит дешевле. Короткий арктический морской путь мог оправдывать риски, связанные с навигацией, если бы топливо было дорогим, но, пока цены на топливо низкие, транспортировать грузы через Индийский океан более рентабельно. Следует отметить и то, что речь идет не только о нефти с Ближнего Востока. Все ресурсы, которые обнаружены в Арктике, есть и в других более доступных регионах. Во-вторых, немаловажную роль в падении популярности СМП среди компаний сыграли введенные против России санкции. Так, фирма ExxonMobil прекратила сотрудничество с российскими партнерами «Газпром», «Газпром нефть», «Лукойл», «Сургутнефтегаз» и «Роснефть». Зарубежные фирмы, принимавшие участие в строительстве судов для Севера, тоже попали под санкции. Кроме того, со второй половины 2014 г. стали все чаще звучать сомнения в финансовых возможностях России обеспечивать функционирование СМП.

Интерес иностранных судоходных компаний и других представителей бизнеса к СМП определяется двумя важнейшими факторами:

1. СМП может стать более выгодной с экономической точки зрения альтернативой перевозкам, осуществляемым в настоящее время между портами Европы, Дальнего Востока и Северной Америки через Суэцкий или Панамский каналы. Если расстояние от Мурманска до Иокогамы (Япония) через Суэцкий канал составляет 12 840 морских миль, то по СМП – 5770. Расстояние от Роттердама (Нидерланды) до Иокогамы при следовании через Индийский океан составляет 11 200 морских миль, а по СМП оно сокращается на 3900 морских миль, или на 34%. Это уменьшает время в пути с 33 до 20 суток и, соответственно, снижает стоимость доставки грузов;

2. СМП интересен иностранцам как транспортная артерия для перевозки минерального сырья из арктических регионов России, в которых находится 35% мировых запасов нефти и газа. Перевозки российского газа и нефти морским путем могут оказаться выгоднее строительства газо- и нефтепроводов. Кроме того, по СМП можно организовать транспортировку минеральных удобрений с Кольского полуострова в Восточную Азию и Китай.

В целом иностранные судовладельцы признают потенциал СМП, но полагают, что для формирования твердой уверенности в коммерческой жизнеспособности этого маршрута потребуются годы. Руководители судоходных компаний опасаются, что внезапные изменения погоды в акватории СМП могут либо помешать их судам прибывать в порт назначения в срок (в этом случае придется платить неустойку), либо потребовать ледокольного сопровождения (подобный форс-мажор увеличит стоимость фрахта). К факторам риска также относятся дрейфующие айсберги, поля однолетнего льда, механическое воздействие которого на корпус судна может быть не менее опасным, чем влияние пакового льда, и нестабильные погодные условия.

Большинство исследователей Арктики единодушны в признании ее важности и стратегической роли, но сходятся во мнении о том, что освоение и развитие региона требуют огромных ресурсов (финансовых, интеллектуальных, временных и организационных). При этом Арктика не единственный регион России, который объективно нуждается в поддержке государства. Есть проблемы и на Дальнем Востоке, и в Крыму, и т.д. В текущей рыночной ситуации сложно предполагать, что у государства и бизнеса хватит ресурсов, чтобы развивать все и сразу. И здесь крайне важно определить приоритеты.

2. *Экономическая политика, включая налоговую поддержку, регуляторная среда (экология и промышленная безопасность), социальная и пенсионная политика и т.д.* Невозможно подготовить «работающий» закон или разработать систему нормативных правовых актов, не определившись со стратегическими целями. И здесь юристы должны следовать за экономикой и потребностями бизнеса, а не наоборот. В связи с этим уместно вспомнить известный афоризм: *«Ни один ветер не является попутным, если не знаешь куда плыть»*.

Нормативная база совершенствуется постоянно: в НК РФ вносятся поправки о новых морских месторождениях, Минприроды России предлагает оптимизировать недропользование и т.д. Обсуждается вопрос о принятии единого закона о развитии Арктической зоны РФ.

В связи с этим возникает вопрос: на что должен быть направлен законопроект – на поддержку будущих разработок морских место-

рождений и транспортной инфраструктуры для ее обслуживания (огромные затраты и неопределенная экономическая перспектива, так как стимулирующими факторами освоения морских территорий остаются только нефть и газ, но цены пока не внушают оптимизма), или на сохранение того, что уже есть или вот-вот появится (добыча металлов на Таймыре и Кольском полуострове, газа на Тамбее, нефти на «Приразломной»), или на развитие СМП и береговой инфраструктуры для обслуживания этого бизнеса и постепенное решение юридических вопросов (имеются серьезные разногласия с иностранными партнерами) и бизнес-вопросов в части использования иностранными судами маршрута СМП (если это возможно). В контексте дискуссии представляется полезным обратить внимание ее участников на несколько примеров из мирового опыта развития территорий.

3. *Мировой опыт и текущее состояние дел.* Эксперты констатируют, что мировые энергетические гиганты, планировавшие осваивать месторождения нефти на Аляске, постепенно сворачивают свою деятельность на арктическом шельфе «до лучших времен»<sup>1</sup>. В интернет-версии журнала «Эксперт» со ссылкой на информацию агентства Bloomberg<sup>2</sup> отмечается, что цены и необходимость сокращения расходов заставила такие крупные компании, как Royal Dutch Shell, ConocoPhillips, Statoil и т.д., отказаться от лицензий и заморозить планы по поискам и освоению месторождений. В то же время, например, компания «Шелл» уже потратила на проведение разведывательных работ в Чукотском море в общей сложности около 8 млрд дол. США. И, когда пришло время продлевать аренду, руководство нефтяного гиганта решило, что игра не стоит свеч<sup>3</sup>.

Российские компании пока не отказываются от реализации проектов на арктическом шельфе, несмотря на негативное влияние на их бизнес низких цен на нефть и финансовых и технологических ограничений, связанных с санкциями. Однако в перспективе отечественный бизнес может столкнуться с намного более серьезными проблемами,

<sup>1</sup> См.: Мануков С. Арктика: все ушли, а мы остались. URL: <http://expert.ru/2016/05/11/nenuzhnaya-alyaska/?passa>

<sup>2</sup> URL: <http://expert.ru/2016/05/11/nenuzhnaya-alyaska/>

<sup>3</sup> Примеру компании «Шелл» последовали и другие. По данным природоохранной организации Осеана и МВД США, ConocoPhillips отказалась от 61 участка в Чукотском море, Statoil – от 16, обанкротившаяся канадская компания Iona Energy Inc. – от одной, Eni SpA – от четырех. Таким образом, на данный момент в Чукотском море осталась лишь одна лицензия на бурение. Речь идет об участке общей площадью 535 586 акров, принадлежащем испанской компании Repsol SA. По оценкам геологов, американская Арктика содержит порядка 27 млрд баррелей нефти и 132 трлн кубометров газа. В октябре прошлого года руководство компаний пыталось продлить сроки лицензии, чтобы не тратить лишние деньги, но администрация Б. Обамы не пошла им навстречу и не стала менять условия договора. В общей сложности крупные нефтяные компании отказались от прав на аренду примерно 2,2 млн акров в Чукотском море, на которых можно было проводить буровые работы. Это почти 80% от того, что они купили у Правительства США на аукционе в 2008 г. На покупку прав на разведку на 2,8 млн акрах нефтяники потратили более 2,6 млрд дол. США.

чем простое замедление темпов работ. По прогнозу Минприроды России, период после 2018 г. может стать критическим для нефтегазовых проектов на арктическом шельфе, поскольку по условиям лицензий основные объемы поискового бурения заложены с 2016 г. с последующим увеличением до 2022–2023 гг.<sup>1</sup>

В связи с этим возникает вопрос: чего не знают об арктическом шельфе международные компании и что знают российские?<sup>2</sup> Природные условия в США и Канаде мягче, чем в российской Арктике, не говоря уже об общем развитии транспортной инфраструктуры и уровне геологической изученности. Кроме того, не отменены и санкции. Там, где степень изученности выше (западные районы арктического шельфа), действуют технологические санкции, а восточные районы, на которые санкции не распространяются, характеризуются низкой изученностью, в связи с этим существует потребность в дополнительных инвестициях. Прорывных коммерческих технологий для освоения глубоководной Арктики пока не существует нигде в мире. Такие технологические решения должны разрабатываться совместно всеми арктическими государствами после снятия санкций.

Может быть, для целей добычи стоит рассматривать территории более консервативно и сместить приоритеты – от добычных проектов (точечного экспортно-ориентированного освоения ресурсов недр шельфа) к транспортно-инфраструктурным (СМП, береговая инфраструктура и т.п.)?

4. *Российский опыт повышения инвестиционной привлекательности регионов, его применимость в Арктике – территории опережающего развития (ТОРы) и особые экономические зоны (ОЭЗ).* В последнее время высказываются мнения о возможности развития Арктической зоны с помощью ТОРов и, соответственно, о расширении пределов применения Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон о ТОРах). Как предполагалось, ТОРы должны создаваться для того, чтобы инвесторы не уходили, а расширяли свое присутствие в регионах (дополнительные инвестиции и пр.) и чтобы новые инвесторы пришли в определенные отрасли промышленности. На конец февраля 2016 г. создано 13 ТОРов, при этом два из них находятся не на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири, а в Ростовской области и в Татарстане.

<sup>1</sup> URL: <http://expert.ru/2016/05/11/nenuzhnaya-alyaska/?passa>

<sup>2</sup> На российском арктическом шельфе получено лицензий на 1,7 млн кв. км, то есть 24,5% от общей площади. На акватории 12 морей действует 122 лицензии, у «Роснефти» – 51, у «Газпрома» – 40. Остальные – у их дочерних компаний. Ранее Минэнерго России заявляло о том, что ожидает прироста объемов добычи на шельфе к 2035 г. в Арктической зоне на уровне 31–35 млн т. URL: <http://expert.ru/2016/05/11/nenuzhnaya-alyaska/?passa>

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

Опыт других стран, например Китая, показывает, что слепое тиражирование ТОРов не приведет к положительному результату. Необходимо учитывать специфику конкретного региона, включая историю его развития, состав населения, для соотнесения региона с нужным профилем инвесторов. В отличие от ОЭЗ, ТОР – не просто площадка с налоговыми преференциями, а инструмент создания специальных условий – под конкретных инвесторов. Таким образом, ТОРы – это хорошая мера, но главная проблема кроется в административных сложностях в области реализации проектов (например, ГОСТы и технические стандарты). Кроме того, возникает множество вопросов о соотношении Закона о ТОРах с другими федеральными законами, которые тоже направлены на урегулирование отношений по развитию территорий, в частности с Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»<sup>1</sup>, Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>. Например, специализация ТОРа «Беринговский» – горная добыча, на которую распространяются все ограничения для иностранных инвесторов, а как тогда их можно привлекать?

Общие проблемы для новых юниорских компаний – избыточность правового регулирования, административные сложности с получением земельных участков, затянутые сроки согласования проектной документации. Одним законом о развитии Арктической зоны эти проблемы не разрешить, поскольку требуется учитывать местную специфику каждого из регионов. Что на самом деле могло бы быть предметом его регулирования – некий аналог ТОРа, особый порядок добычи полезных ископаемых? Минэкономразвития видит выход в создании особого правового режима опорных зон в Арктике. Для этого необходимо, по меньшей мере, решить вопросы с судьбой советских социальных льгот и гарантий, а также с устаревшей инфраструктурой городов. Принятие отдельного закона требует тщательной проработки, чтобы он работал, а не был лишь декларацией о намерениях.

В заключение уместно процитировать автора «сингапурского чуда» Ли Куан Ю: «Если бы мне пришлось описать одним словом, почему Сингапур преуспел, то этим словом стало бы *доверие (confidence)*. Именно доверие к нам позволяло иностранным инвесторам основывать свои фабрики и нефтеперерабатывающие заводы в Сингапуре».

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4350.



## Глава 2

# КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ СЕВЕРА: ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАТЕРНАЛИЗМА К РАВНОПРАВИЮ

---





# ПРАВА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА НА ТРАДИЦИОННОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ НОВОГО ПРОМЫШЛЕННОГО ОСВОЕНИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ

Соколова Ирина Борисовна,  
вице-губернатор Ямало-Ненецкого  
автономного округа

Арктическая зона РФ – это не только крупнейшая сырьевая база, которая обеспечивает значительную часть потребностей мировой экономики в газе, цветных металлах и нефти, но и исконная территория жизни коренных малочисленных народов Севера (далее – КМНС). Основными видами их деятельности являются оленеводство, рыболовство, охота, сбор дикоросов и традиционные промыслы. Гармония с природой – определяющий фактор самобытности и особого мировоззрения северных этносов.

В настоящее время на законодательном уровне предусмотрен ряд механизмов, которые гарантируют защиту самобытного социально-экономического и культурного развития КМНС, в том числе по вопросам традиционного природопользования. Однако правовые регуляторы определяют лишь общие принципы.

Промышленное освоение районов Арктики неизбежно приводит к истощению природных ресурсов. Из-за отчуждения земель для нужд нефтегазовых предприятий сокращаются площади оленьих пастбищ, охотничьих угодий, места сбора дикоросов. Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» предусмотрено право на участие коренных малочисленных народов в проведении этнологических экспертиз при разработке государственных программ освоения природных ресурсов, а также на возмещение убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде их обитания.

На практике реализация указанных прав затруднена. В настоящее время на федеральном уровне отсутствует единый порядок исследо-

вания влияния промышленной деятельности на изменение исконной среды обитания малочисленных народов. Кроме того, методика расчета убытков, которые несут малочисленные народы в результате промышленного освоения Крайнего Севера, носит рекомендательный характер и не обязательна к применению.

В связи с этим тема сотрудничества коренных народов и промышленных компаний становится актуальной. Опыт регионов по урегулированию данных вопросов заслуживает отдельного внимания.

В частности, в Ямало-Ненецком автономном округе условия взаимодействия предприятий топливно-энергетического комплекса и КМНС отражаются в двухсторонних соглашениях (*между Правительством ЯНАО, которое представляет интересы КМНС, и предприятиями топливно-энергетического комплекса*). Подобная практика применяется уже 20 лет (с 1995 г.) и успешно себя зарекомендовала.

В новой трактовке Земельного кодекса РФ земельные участки для промышленных целей в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов должны предоставляться с учетом результатов сходов или референдумов граждан. Однако механизм реализации данной нормы Земельным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами не установлен.

Положения Лесного кодекса РФ также не предусматривают мер и механизмов защиты исконной среды обитания коренных народов Севера и их традиционного образа жизни.

Серьезные препятствия для исконных видов деятельности КМНС создают отдельные требования законодательства в области рыболовства. Так, из-за отдаленности мест традиционных кочевий, отсутствия дорог и стабильно работающих средств коммуникаций у коренных жителей нет технической возможности ежеквартально предоставлять в территориальные органы сведения об объемах вылова рыбы. А запрет использовать маломерные суда в период нереста делает невозможным передвижение коренного населения за пределы мест проживания, так как маломерные суда – это единственный доступный для них вид транспорта в летний период.

Что касается вопросов статистического наблюдения, то на Ямале учет КМНС, постоянно проживающих на территории региона, осуществляется с помощью Единой информационной системы по моделированию и прогнозированию социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа. Система включает информацию о семейном статусе, возрасте, деятельности, имущественном положении и другие персональные данные.

На основании сведений из Единой информационной системы возможно осуществлять выдачу документа, подтверждающего ведение гражданами традиционного образа жизни КМНС. Это позволяет им беспрепятственно пользоваться мерами социальной поддержки, установленными в автономном округе.

В данном случае опыт Ямало-Ненецкого автономного округа может лечь в основу формируемого на федеральном уровне реестра лиц из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность.

Вместе с тем ведение подобного реестра не решает окончательно вопрос о национальной принадлежности. В бланке паспорта Российской Федерации нового образца такая запись не предусмотрена. Представители КМНС не могут документально подтвердить свою национальность и вынуждены обращаться в суд для установления данного факта. Неурегулированность этого вопроса ведет к ущемлению прав коренных народов Севера.

Важным аспектом традиционного природопользования для КМНС является оленеводство. В настоящее время эта отрасль испытывает трудности. Особое внимание нужно обратить на районы, где фиксируется катастрофическое сокращение поголовья оленей. Там требуется усилить адресную государственную поддержку.

В свою очередь, в тех районах, где поголовье возросло, оленеводство должно быть ориентировано на обеспечение конкурентоспособности вырабатываемой продукции, на полное удовлетворение внутреннего спроса и выхода на экспорт.

В Ямало-Ненецком автономном округе действует государственная программа по поддержке оленеводства. Ямал на протяжении последних восьми лет является единственным регионом России, экспортирующим продукцию оленеводства в страны Европейского Союза.

Сохранение северного оленеводства как системы этнической культуры требует дополнительного научного анализа. Эти данные также должны лечь в основу проекта профильного федерального закона.

Решить обозначенные и иные проблемы возможно, при этом необходимо учесть все особенности жизни КМНС. Традиционное природопользование нуждается в исчерпывающем законодательном обеспечении. Главное – преодолеть фрагментарность правовых норм и получить полноценную правовую базу. Это залог обеспечения интересов КМНС и гарантия сохранения их прав.

# МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ ЧУКОТКИ

Отке Анна Ивановна,  
член Совета Федерации  
Федерального Собрания РФ,  
кандидат юридических наук

Чукотский автономный округ – уникальный регион: приграничная территория, природные ресурсы, почти 40% населения – представители коренных малочисленных народов. Все это создает условия для особого правового и международно-правового регулирования.

Правительствами СССР и США, поскольку по обе стороны советско-американской границы проживает коренное население, имеющее родственные связи, в целях содействия родственным контактам жителей района Берингова пролива в 1989 г. было подписано Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о взаимных поездках жителей района Берингова пролива.

Данное Соглашение установило:

- территорию действия Соглашения, конкретно определив районы, в которые можно проследовать без визы;
- категорию коренных жителей, которые могут пользоваться правом безвизовых поездок;
- процедуру прохождения оформления безвизовой поездки;
- основные документы, по которым осуществляется безвизовая поездка, – национальный паспорт и вкладыш в него;
- максимально возможный срок/длительность безвизовой поездки;
- пункты пересечения государственной границы.

Региональная комиссия Берингова пролива состоит из трех российских и трех американских членов – уполномоченных, причем один из них от каждой стороны назначается старшим уполномоченным. Со стороны России старший уполномоченный имеет постоянное местопребывание в г. Анадыре, участком его деятельности являются Иультинский, Провиденский, Чукотский районы, восточная часть Анадырского района, г. Анадырь, со стороны США – в г. Номе (кури-

руются районы статистического учета населения г. Ном и Кобук штата Аляска). В задачи Комиссии входит рассмотрение и разрешение, где это уместно, незначительных местных инцидентов. В 1989 году российская сторона предоставила американским коллегам свой образец вкладыша к паспорту. Теперь, спустя 26 лет, это сделали и США. С 17 июля 2015 г. этим правом могут воспользоваться и коренные жители Аляски. За период с 1989 по 2013 г., например, 2224 аборигена Чукотки посетили своих родных на Аляске и только около 30 эскимосов Аляски побывали на Чукотке по безвизовому режиму.

Чукотка – единственный регион в России, на территории которого ведется традиционный морской промысел по добыче разного вида тюленей и китообразных. В Чукотском автономном округе действуют 23 общины коренных малочисленных народов, из них восемь общин заняты в морском зверобойном промысле и выполняют государственный заказ по реализации пищевой безопасности, а именно по обеспечению потребности населения 15 населенных прибрежных пунктов Восточной Чукотки в традиционных видах продуктов. Морским зверобойным промыслом профессионально занимаются около 240 человек. Сохранение морского зверобойного промысла как традиционной отрасли хозяйствования коренных народов – одна из стратегических целей правительства региона. Финансирование отрасли ведется исключительно за счет средств окружного бюджета. Например, в 2013 г. ей была оказана поддержка на сумму 106,9 млн руб., в 2014 г. – на 125,2 млн руб. Только с 2010 по 2012 г. на поддержку отрасли выделялись средства из федерального бюджета.

В 1986 году Международная китобойная комиссия ввела запрет на 10 лет на коммерческий промысел китов. Из 90 стран, входящих в Международную китобойную комиссию, в моратории не участвуют только три страны – Норвегия, Исландия и Россия, которые взяли так называемые оговорки. Норвегия добывает примерно 500 китов в год, Исландия – 300–400. Россия своим правом на коммерческий промысел не пользуется. С 1986 года не разработаны условия прекращения моратория, новая схема управления и промысла. Поэтому Россия мораторий не поддержала, тем самым сохранив за собой право на ведение коммерческого промысла. Япония добывает около 900 китов в год для проведения научных исследований. Однако для коренных народов Международная китобойная комиссия устанавливает квоту на аборигенный промысел. До 2012 года она предоставлялась на пять лет, теперь – на шесть. Аборигенный промысел ведут Гренландия, Россия, США, Сент-Винсент и Гренадины. В России добычей китов занимаются только коренные народы Чукотки. Потребности населения этого региона составляют 350 серых и 10 гренландских китов в

год. Эти нужды обоснованы и получили подтверждение научного комитета китобойной комиссии. В течение 20 лет квота устанавливается на 135 серых и 5 гренландских китов в год.

В 1950-е годы в результате экспансивного освоения природных ресурсов Арктики белый медведь фактически оказался на грани вымирания. Наиболее решительные шаги по охране этих животных предприняли в 1956 г. СССР и в 1973 г. Норвегия, объявившие мораторий на их добычу. В СССР в 1938 г. было введено первое ограничение на добычу белых медведей, когда была запрещена охота на зверей с судов и без крайней необходимости на полярных станциях. В 1950 году повсеместно ограничили охоту, а 21 ноября 1956 г. было принято постановление Совета Министров РСФСР № 738 «О мерах охраны животных Арктики», которым с 1957 г. предусматривался полный запрет охоты на белого медведя. Однако такие страны, как Дания, Канада, США, запретив промышленную, не отменили традиционную добычу – эти государства утверждают ежегодные квоты на добычу белых медведей в целях обеспечения традиционного образа жизни коренных народов.

Белый медведь включен в Приложение II СИТЕС (Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения), что обеспечивает строгое регулирование его экспорта и импорта в коммерческих целях.

Сохранению и восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, к которым относится и белый медведь, способствуют:

- Конвенция о биологическом разнообразии, предусматривающая сохранение и устойчивое использование биологических ресурсов;
- Общеευропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия;
- соглашения о сохранении белого медведя.

Особую роль в сохранении вида сыграло международное Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г., подписанное в Норвегии пятью арктическими странами: Канадой, Данией, Норвегией, США и СССР. С момента вступления этого Соглашения в силу (1976 г.) оно является основой как для принятия национальных мер по охране вида, так и для координации действий по управлению и совместным исследованиям популяций белого медведя двух или более стран.

В 1980-х годах одна из популяций белого медведя (чукотско-аляскинская) начала восстанавливаться. В конце 1980-х гг. по ходатайству общественных организаций коренных жителей Чукотки начали разрабатываться законопроекты о снятии моратория на аборигенную добычу. Дискуссии шли почти 20 лет и закончились прорывом: 16 ок-

тября 2000 г. было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сохранении и использовании чукотско-алюскайской популяции белых медведей. Россия ратифицировала Соглашение в 2007 г.

В соответствии со ст. 2 данного Соглашения сотрудничество сторон осуществляется в целях гарантированного сохранения чукотско-алюскайской популяции белого медведя, мест его обитания, регулирования использования этой популяции для удовлетворения коренными народами своих жизненных потребностей. При этом стороны обращают особое внимание на районы нахождения берлог и места концентрации белых медведей во время добычи корма и миграций. Таким образом подтверждается преемственность принципам международного Соглашения о сохранении белых медведей 1973 г.

В соответствии со ст. 7 Соглашения запрещается добыча белых медведей в коммерческих целях, вместе с тем Соглашением не ограничивается возможность коренного народа в соответствии с национальным законодательством сторон создавать, продавать и использовать традиционные изделия, связанные с аборигенной добычей 22 белых медведей. Для предотвращения нелегальной торговли белыми медведями, в том числе их частями и дериватами, стороны принимают необходимые меры в соответствии с национальными законодательствами.

В рамках действия Соглашения комиссией устанавливается ежегодный уровень добычи белого медведя в размере до 58 особей: по 29 для коренных жителей Чукотки и Аляски. Законодательство Российской Федерации позволяет вести ограниченное изъятие видов, занесенных в Красную книгу России, в том числе белого медведя. Также российскими законами признается реализация договоренностей, достигнутых в рамках международных соглашений. Решение комиссии по уровню изъятия основано на рекомендациях ученых и не повлияет на численность популяции. Объем квоты определяется российско-американской Научной рабочей группой. В нее входят по восемь специалистов из России и США. Задачей группы является научное обеспечение работы Российско-Американской комиссии по белому медведю, действующей в рамках Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сохранении и использовании чукотско-алюскайской популяции белого медведя. Несмотря на долгую историю Соглашения, оно реализуется не полностью – исключительно в виде совместных научных исследований, в то время как коренные жители Чукотки не могут полностью реализовать свое право на традиционный промысел белых медведей, основанный на традиционных знаниях, цель которых – создание

условий для устранения конфликтных ситуаций между животными и человеком и в целом для сохранения этого вида.

4 декабря 2013 г. министры пяти арктических стран – России, США, Канады, Норвегии и Дании (Гренландии) – подписали совместную Декларацию министров стран ареала белого медведя. Главная ее цель – эффективное сохранение и управление популяциями белого медведя во всем его ареале. Данный документ определяет дальнейшие пути и подходы для достижения эффективного сохранения и управления популяциями белого медведя. Важной мерой по спасению данного вида является проработка механизмов противодействия браконьерству и нелегальной торговле этими животными и их частями, в том числе путем расширения и укрепления сотрудничества правоохранительных органов на национальном, региональном и глобальном уровнях.

Для Чукотского автономного округа исключительно важно международное сотрудничество по поддержке коренных народов и охране окружающей среды.

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ В УСЛОВИЯХ ПРОМЫШЛЕННОГО ОСВОЕНИЯ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Тодышев Михаил Анатольевич,  
*помощник члена Совета Федерации  
Федерального Собрания РФ*

При разработке месторождений полезных ископаемых на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера (далее – КМНС) недропользователями зачастую не учитываются мнение и интересы коренного населения, не осуществляется оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности юридических лиц всех форм собственности и физических лиц на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов и не возмещается ущерб, нанесенный среде их обитания.

В связи с отсутствием в законодательстве единых правовых механизмов, регулирующих взаимоотношения субъектов традиционного и промышленного природопользования, сложившаяся практика отношений в указанной сфере неоднородна, существенно отличается от региона к региону и зачастую сводится к благотворительным акциям.

В Ямало-Ненецком автономном округе в рамках государственно-частного партнерства сформирована практика заключения промышленными компаниями договоров о сотрудничестве с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общинами и общественными организациями КМНС, в рамках которых компаниями осуществляется финансовая и материальная поддержка проектов и программ социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Ямала.

Остановлюсь на опыте Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, в котором на основе регионального законодательства образовано 475 территорий традиционного природопользования (далее – ТТП) регионального значения. На 65% указанных территорий осуществляется добыча углеводородного сырья.

Урегулирование отношений между компаниями-недропользователями и субъектами традиционного природопользования указанных территорий осуществляется в рамках договоров и соглашений об использовании земельных участков в границах ТТП на основе предварительного согласования с коренными жителями места размещения производственных объектов, границ земельных участков в целях недропользования и возмещения соответствующих убытков субъектам традиционного природопользования.

Правительство Ханты-Мансийского автономного округа обеспечивает включение соответствующих требований в лицензионные соглашения на право пользования недрами в границах ТТП, неисполнение которых может быть квалифицировано как нарушение условий лицензионного соглашения и повлечь за собой отзыв лицензии.

Опыт ХМАО по образованию и функционированию ТТП был взят за основу при разработке в Совете Федерации проекта федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные федеральные законы Российской Федерации».

Законодательство в сфере отношений коренных малочисленных народов с добывающими компаниями декларативно и противоречиво, носит общий характер и нуждается в совершенствовании.

Согласно Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» коренные малочисленные народы, их объединения имеют право осуществлять контроль за использованием земель, за соблюдением законодательства об охране окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке программ освоения природных ресурсов в местах их традиционного проживания и традиционного природопользования, а также право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания деятельностью хозяйствующих субъектов.

В то же время в законодательстве о недропользовании эти нормы не получили должного развития. Если Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» содержит требование, обязывающее законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации принимать решение в отношении расположенного на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов участка недр с учетом интересов указанных народов, а также включать в условия аукциона выплату инвестором соответствующей компенсации за нарушение режима

традиционного природопользования, то Закон «О недрах» – единственное упоминание коренных малочисленных народов в контексте полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях по защите интересов малочисленных народов наряду с защитой прав пользователей недр.

В целях приведения норм законодательства о недропользовании в соответствие с нормами законодательства о правах коренных малочисленных народов необходимо внести изменения в законодательство в части особенностей недропользования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности с соблюдением принципа свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов.

Представители промышленных компаний отмечают отсутствие в действующем законодательстве обязательной для применения методики расчетов убытков, причиненных субъектам традиционного природопользования хозяйственной деятельностью недропользователей. Методика исчисления размера убытков, утвержденная приказом Минрегиона России от 9 декабря 2009 г. № 565, носит рекомендательный характер и содержит особенности расчета убытков, что затрудняет ее применение. Предлагается законодательно закрепить обязательность применения указанной методики.

Также отмечается, что в связи с отсутствием субъектов права традиционного природопользования – физических лиц в перечне получателей компенсационных выплат, поименованных в абзаце пятом ст. 261 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), налогоплательщики-недропользователи не вправе относить компенсационные расходы, предусмотренные договорами (соглашениями) с субъектами традиционного природопользования – физическими лицами, к расходам на освоение природных ресурсов. Компании предлагают внести соответствующее изменение в НК РФ.

В связи с тем, что порядок проведения упоминаемой в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» этнологической экспертизы, источники финансирования ее проведения и статус рекомендаций до сих пор не регламентированы в законодательстве, предлагается ускорить работу над разрабатываемым в Государственной Думе проектом федерального закона об оценке воздействия на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов.

Заслуживает распространения в регионах положительный опыт Республики Саха (Якутия), принявшей в 2010 г. региональный Закон «Об этнологической экспертизе на местах традиционного проживания

и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». Указанный закон является эффективным правовым механизмом защиты прав коренных малочисленных народов в условиях реализации в Якутии крупных проектов экономического развития.

Принимая во внимание актуальность проблем взаимоотношений коренных малочисленных народов с промышленными компаниями при реализации проектов экономического развития и разработке месторождений полезных ископаемых в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, представляется целесообразным:

1) ускорить работу над проектами федеральных законов:

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части унификации терминологии, используемой применительно к коренным малочисленным народам Российской Федерации»;

«Об оценке воздействия на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации»;

«О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные федеральные законы Российской Федерации»;

2) разработать проекты федеральных законов:

о внесении изменений в Закон РФ «О недрах» в части особенностей недропользования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации с соблюдением принципа свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов;

о внесении изменений в ст. 261 части второй НК РФ в части дополнения перечня получателей компенсационных выплат субъектами традиционного природопользования – физическими лицами;

3) доработать по результатам апробации Методику исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и утвердить ее нормативным правовым актом Правительства РФ;

4) поддержать разработку Стратегии взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Рос-

сийской Федерации с промышленными компаниями, работающими в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

5) рассмотреть вопрос о разработке порядка документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

6) дополнить План мероприятий по реализации в 2012–2015 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 12 октября 2012 г. № 1906, разделом «Совершенствование нормативной правовой базы», содержащим мероприятия по разработке актуальных проектов федеральных законов, включая законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части особенностей недропользования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации.

# ЗАДАЧИ И ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИЙ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ОБЩИНАМИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ

Емельянова Тамара Алексеевна,  
*проректор Государственного университета  
по землеустройству, доктор экономических наук, профессор,  
заслуженный землеустроитель Российской Федерации*

Липски Станислав Анджеевич,  
*заведующий кафедрой земельного права  
Государственного университета по землеустройству,  
доктор экономических наук, доцент,  
действительный государственный советник  
Российской Федерации 3 класса*

Земля и природные ресурсы в районах проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – коренные малочисленные народы) являются необходимыми элементами их политического, экономического и социального развития. Эти народы крепко связаны с природой – необходимыми жизненными условиями для них являются охота, рыбная ловля, оленеводство и иные промыслы, тогда как любая иная хозяйственная деятельность (геологоразведка, добыча полезных ископаемых) входит в противоречие с ними. Соответственно организация использования этих территорий предусматривает три взаимосвязанных аспекта: 1) сохранение устоявшегося образа жизни коренного населения и минимизация влияния на него иной (нетрадиционной) хозяйственной деятельности; 2) необходимость хозяйственного освоения этих территорий, в первую очередь разработка полезных ископаемых (в особенности углеводородов); 3) неизбежное при этом воздействие на экосистемы. Все это определяет необходимость достижения баланса указанных аспектов (интересов), осуществления мер по снижению и компенсации последствий такого воздействия, что должно быть зафиксировано в нормах законодательства.

При этом территории проживания коренных малочисленных народов, как правило, характеризуются такими особенностями, как экстремальные природно-климатические условия, высокая уязвимость экологических систем, низкая плотность населения на значительных

площадях, очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения данных территорий.

В последние годы особое внимание уделяется защите прав коренных малочисленных народов на землю и использование животного и растительного мира, других природных ресурсов. Так, принят ряд нормативных правовых актов, ставших основополагающими для сохранения их жизнеобеспечения. Основными из них являются федеральные законы:

от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (закреплены права безвозмездного пользования землями, необходимыми для осуществления хозяйствования и промыслов, и общераспространенными полезными ископаемыми; участия в осуществлении контроля за использованием таких земель, а также в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды; на возмещение убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде их обитания, и др.);

от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (определено понятие коренных малочисленных народов как проживающих в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющих традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающих менее 50 тысяч человек и осознающих себя самостоятельными этническими общностями);

от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» (территории, на которых эти народы осуществляют традиционное природопользование, отнесены к особо охраняемым природным территориям – ст. 1; в случае изъятия земельных участков, находящихся в границах территорий традиционного природопользования, коренным малочисленным народам предоставляются равноценные участки и возмещаются причиненные таким изъятием убытки – ст. 12).

Отдельные особенности землепользования в Арктической зоне определены в отраслевых федеральных законах. Например, земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленями пастбищами в районах Крайнего Севера, не подлежат приватизации (п. 4 ст. 2, п. 6 ст. 10 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Законодательно закреплены понятия «традиции и обычаи коренных народов», «традиционный образ жизни», «традиционное приро-

допользование», «общины малочисленных народов» и др. Законами также гарантировано традиционное хозяйствование коренных малочисленных народов и сохранение традиционного уклада их жизни на специально выделяемых территориях традиционного природопользования.

Указанные и другие федеральные законы позволили заложить основу правового регулирования данной сферы. Но не менее важным является правоприменение – конкретная повседневная работа, обеспечивающая баланс соотношения интересов, поскольку коренные малочисленные народы на территориях традиционного природопользования образуют системную целостность с ландшафтом и могут существовать и развиваться только при сохранении традиционного образа жизни в гармонии с природой, а также с социальным окружением при сохранении экологического баланса.

Среди множества экономических, экологических и социальных проблем коренных малочисленных народов одна из основных – рациональное использование земельных ресурсов. Многоцелевое и крупномасштабное промышленное освоение территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов сопровождается нанесением значительного ущерба земельным ресурсам, особенно оленьим пастбищам. Промышленное развитие районов, где всегда было развито оленеводство, чревато их загрязнением, ухудшением качественного состояния, уменьшением запасов кормов, что приводит к чрезмерной перегруженности пастбищ поголовьем оленей, уничтожению ягельного корма и выводу оленьих пастбищ из оборота. Площадь деградировавших в разной степени оленьих пастбищ составляет уже более 250 млн га. Общая площадь оленьих пастбищ – 335,2 млн га (из них 141,5 млн га предоставлено в пользование сельскохозяйственным предприятиям и еще 5,5 млн га – гражданам, занимающимся оленеводством).

Важной составляющей землеустройства является внутривладельческое землеустройство, предусматривающее организацию территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и лицами, относящимися к указанным народам, для обеспечения их традиционного образа жизни (ст. 18 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»). Основной целью при этом является разработка мероприятий по регламентации процессов рационального использования земель и природно-ресурсного потенциала и их охраны на территориях, предоставленных коренным малочисленным народам для обеспечения их традиционного образа жизни.

С учетом того, что в историческом аспекте базовыми отраслями традиционного хозяйствования в местах исконной среды обитания

коренных малочисленных народов являются оленеводство, охотничий и другие промыслы, рыболовство, сбор ягод и дикоросов, при проведении внутрихозяйственного землеустройства северных территорий должно быть обеспечено оптимальное сочетание традиционных отраслей хозяйствования (олeneводства, охотничьего и рыболовного промыслов и др.), а также сбалансированное использование имеющихся земельных угодий и биоресурсов с учетом наличия трудовых и материальных ресурсов.

Такое совмещение на одних и тех же территориях различных видов традиционных отраслей хозяйствования и многофункциональность традиционного природопользования обуславливают повышенные требования к организации рационального использования земель и природно-ресурсного потенциала (по сравнению с аналогичным содержанием организации территорий в старообжитых земледельческих регионах). При этом особую актуальность приобретает интеграция мероприятий по хозяйственному освоению и инфраструктурному обустройству землепользований с сохранением окружающей природной среды. Разрабатываемые для Арктической зоны проекты внутрихозяйственного землеустройства должны иметь адаптивную направленность землеустроительных мероприятий на более полную реализацию естественного и хозяйственного потенциала территорий, охрану окружающей среды, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

Изучение территорий, предоставленных общинам коренных малочисленных народов, показало, что с начала земельных преобразований и организации новых форм хозяйствования внутрихозяйственное землеустройство практически не проводится, что отрицательно сказывается на эффективности развития традиционных отраслей хозяйствования, а также на состоянии качества земель, ресурсов растительного и животного мира. Реформирование ранее существовавших хозяйств и создание на их базе новых привело к повсеместному нарушению пастбищного содержания оленей. При этом нарушились пастбищеобороты, места проходов и маршруты движения стад оленей по сезонным участкам выпаса, увеличилось время выпаса оленей на участках и сверхнормативное количество выпасаемых на них животных. Стада, как правило, стали выпасать вблизи мест проживания, что привело к повышенному стравливанию растительности на пастбищах. Именно поэтому основной причиной деградации пастбищ послужило нарушение режима использования пастбищ (их переиспользование). Наиболее сильное воздействие на оленьи пастбища оказывает неупорядоченный выпас оленей в Республике Саха (Якутия), Таймырском, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных окру-

гах. Отсутствие проектов внутрихозяйственного землеустройства не позволяет правильно и эффективно осуществлять мероприятия, связанные с защитой земель от деградации, и проведение всего комплекса природоохранных мероприятий.

Таким образом, для более полного учета интересов коренных малочисленных народов в создании условий для их устойчивого развития на принципах самообеспечения, основанного на комплексном развитии традиционных отраслей хозяйствования, наведения порядка в использовании земель и биологических ресурсов и обеспечения охраны земель и других ресурсов от деградации необходимо повсеместно возобновить проведение работ по составлению проектов внутрихозяйственного землеустройства.

Главная цель внутрихозяйственного землеустройства заключается в установлении такого порядка землепользования, который позволил бы хозяйствующему субъекту получить максимальное количество высококачественной продукции при минимально необходимых затратах, своевременной доставке этой продукции в надлежащем товарном виде до мест хранения, переработки и рынков сбыта, а также решить важнейшие социальные проблемы по улучшению жизни людей. Именно землеустроительные мероприятия должны позволить экономически, экологически, социально и технологически обоснованно пространственно организовать территории с учетом их ресурсного потенциала и адаптивных свойств отдельных сельскохозяйственных культур и применяемых технологий.

При этом особенностью использования земельных угодий в Арктической зоне является их многофункциональность, когда одна и та же территория может одновременно использоваться и как оленьи пастбища, и как охотничье угодье, и как угодье для сбора дикоросов, и как территория для рыболовства.

Кроме того, именно в рамках землеустроительных работ должны определяться состав и последовательность природоохранных мероприятий при рекультивации нарушенных земель, рассчитываться компенсационные платежи при ухудшении качества земель, связанном с разработкой и транспортировкой углеводородов и других ресурсов.

В настоящее время обсуждается предложение отказаться от внутрихозяйственного землеустройства<sup>1</sup>, однако при этом возникает опасность невозможности восстановления нарушенных оленьих пастбищ и других земель как Арктической зоны, так и других регионов.

<sup>1</sup> См. п. 5 ст. 6 законопроекта 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию». URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=465407-6&sort=date>

Считаем, что на современном этапе необходимо в полной мере реализовать предусмотренные федеральными законами нормы, определяющие порядок землепользования на территориях, используемых общинами коренных малочисленных народов. При рассмотрении же возможных законопроектных инициатив, в том числе по отказу в законодательном закреплении (а соответственно, и в регулировании) отдельных видов мероприятий (например, внутрихозяйственного землеустройства), важно принимать во внимание в первую очередь то, как это скажется на балансе различных интересов в Арктической зоне (традиционное природопользование, промышленное освоение, воздействие на окружающую среду).



## Глава 3

# ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ПРАВООПОРЯДКА И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

---





# ОТКУДА ВЗЯЛИСЬ РАССУЖДЕНИЯ О «НЕМИНУЕМОМ КРИЗИСЕ» И «ОПАСНОСТИ КОНФЛИКТОВ» В АРКТИКЕ

Котляр Владимир Семенович,  
*член Российского общественного совета  
по международному сотрудничеству  
и публичной дипломатии  
при Общественной палате РФ,  
член Международно-правового совета  
при МИД России,  
международный арбитр ООН  
по морскому праву,  
доктор юридических наук*

**В** последние годы Арктика привлекает к себе повышенное внимание в результате активизации исследований и использования государствами ее природных богатств – нефтегазовых ресурсов на материке и континентальном шельфе, потенциала биологических запасов этого региона и транспортных возможностей российского Северного морского пути. Еще сравнительно недавно при освещении событий в Арктическом регионе акцент в западных СМИ, включая страны Арктики, делался на поступательное развитие мирного, конструктивного сотрудничества арктических государств (России, США, Норвегии, Исландии, Швеции и Финляндии) в рамках Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона – основных органов регионального сотрудничества в Арктике. Однако в последние 2–3 года в СМИ ряда западных стран, особенно США, а иногда и в некоторых российских СМИ чаще стали встречаться суждения о якобы «неизбежности» усиления напряженности и об «опасности конфликтов» между государствами Арктики, причем не только политических, но и военных, а также советы союзникам США больше опираться на «надежное плечо» НАТО.

Одним из предлогов для смены тональности в западных СМИ стала поступившая из России в 2007 г. информация о размещении российской научной экспедицией на океанском дне в ходе подводных исследований в районе Северного полюса копии государственного герба России из титанового сплава. Однако новость об этом научном событии была превратно истолкована и вызвала кампанию в СМИ ряда стран Запада с обвинениями России в стремлении незаконно закрепить за собой участок шельфа в Арктике за пределами 200 миль, причем сде-

лать это в одностороннем порядке и вопреки международному праву, то есть не дожидаясь решения Комиссии ООН по границам континентального шельфа. На самом деле заявку на этот участок Россия подала в Комиссию еще в 2001 г., однако тогда Комиссия запросила у России дополнительные геологические данные, для сбора которых России понадобилось несколько лет.

В 2008 году геологическая служба США подсчитала, что недра Арктики хранят 13% неразведанных мировых запасов нефти и 30% – природного газа, 84% которых расположено на офшорных территориях<sup>1</sup>. Но, как уточнил затем в своем докладе американский Совет по международным отношениям со ссылкой на Министерство энергетики США, «из почти 60 крупных месторождений нефти и природного газа, обнаруженных в Арктике, 43 находятся на территории России, 11 – на территории Канады, 6 – на Аляске и 1 – в Норвегии»<sup>2</sup>. По официальным российским оценкам, данным в результате исследований в 1993–2002 гг., начальные суммарные извлекаемые ресурсы континентального шельфа России (включая территориальное море и внутренние морские воды) превышают 100 млрд т условного топлива, в том числе нефти более 13,5 млрд т. Около 70% этих ресурсов сосредоточено в недрах шельфа западной Арктики – Карском, Баренцевом и Печорском морях, а также в Охотском и Каспийском. Среди морских месторождений, по которым учтены запасы углеводородов, 20 относятся к крупным, 6 – к уникальным. Совокупные запасы этих месторождений составляют 12,0665 млрд т нефтяного эквивалента, или 95,3% известных запасов морских углеводородов в целом, причем российский шельф – крупнейший в мире: его суммарная площадь составляет 6,5 млн кв. км (или 20% от общей площади шельфа стран мира), из которых не менее 4,0–4,4 млн кв. км определено являются перспективными с точки зрения добычи нефти и газа. В зависимости от установленной внешней границы российского континентального шельфа за пределами 200 миль в Арктике суммарная площадь нашего шельфа может увеличиться еще примерно на 1,2 млн кв. км<sup>3</sup>.

Видимо, конкурентам России было трудно смириться с таким ее преимуществом по минеральным запасам шельфа<sup>4</sup>. Поэтому, когда в

<sup>1</sup> URL:<http://www.stratfor.com/analysis/growing-importance-arctic-council?ut>. См. также: Холодная война России на Северном полюсе. URL: <http://www.inosmi.ru/Russia/20131213/215655242-print.html>

<sup>2</sup> Uri Friedman. Арктика может стать новым предметом споров США и России. URL: <http://inosmi.ru/world/20140331/219124389-print.html>

<sup>3</sup> См.: Государственная программа разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов на перспективу до 2030 года. М., 2011; Трутнев Ю.П. О комплексе мер, направленных на изучение и повышение эффективности освоения минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа Российской Федерации // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2005. № 2. URL:[http://dpr.ru/journal/journal\\_23\\_18.htm](http://dpr.ru/journal/journal_23_18.htm)

<sup>4</sup> URL:<http://inosmi.ru/world/20151116/231389136-print.html>

соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. в 2009–2015 гг. Норвегия, Канада, Дания и Россия (вторично) подали заявки в Комиссию ООН по границам континентального шельфа на расширение своего шельфа в Арктике с 200 до 350 морских миль от исходных линий, от которых отсчитывается ширина территориального моря, оказалось, что *заявки Дании и Канады существенным образом перекрывают границы участка, заявленного Россией*<sup>1</sup>.

Но сам факт открытой подготовки и последующего представления Россией в 2015 г. своей пересмотренной заявки на расширение шельфа в Арктике в точном соответствии с международным правом – Конвенцией 1982 г. – выбил почву из-под ног инициаторов этой кампании, пытавшихся приписать России намерение незаконно захватывать участки арктического шельфа в одностороннем порядке, и к нынешнему моменту антироссийская кампания по этому вопросу практически завершилась<sup>2</sup>. В то же время надо учитывать, что, поскольку одна из целей кампании заключалась, очевидно, в том, чтобы осложнить обстановку в Комиссии ООН при рассмотрении российской заявки, которое может занять до 10–15 лет, поскольку России надо будет вести переговоры по разграничению заявленных участков как минимум с Данией и, скорее всего, с Канадой, судя по ее предварительной заявке, а в более отдаленном будущем, возможно, и с США, с приближением начала рассмотрения российской заявки Комиссией эта кампания вполне может возобновиться.

Но еще активнее лидеры ведущих стран НАТО, ЕС и руководители штаб-квартир этих организаций в качестве предлога для алармистской кампании, которая была инициирована ими относительно «грядущих конфликтов» на Севере Европы и в Арктике, используют собственную

<sup>1</sup> Заявка Норвегии была подана в 2009 г. и не вызвала у Комиссии возражений. Заявка Канады, поданная в декабре 2013 г., носила предварительный характер и будет уточнена ею в сторону расширения заявляемой площади. Заявка Дании, поданная в декабре 2014 г., перекрывает границы участка, заявленного Россией, вплоть до внешней границы российской исключительной экономической зоны. В августе 2015 г. Россия подала пересмотренный вариант своей первой заявки от 2001 г. с тем, чтобы удовлетворить просьбу Комиссии о предоставлении дополнительного геологического обоснования. Поскольку США по внутриполитическим соображениям не стали участником Конвенции ООН 1982 г., они не имеют права подавать заявку на расширение своего шельфа, однако пытаются говорить о своих правах на шельф «на основе обычного права», имея, возможно, в виду Женевскую конвенцию о континентальном шельфе 1958 г. Эта конвенция в ст. 1-а объявила континентальным шельфом «поверхность и недра морского дна подводных районов, примыкающих к берегу, но находящихся вне зоны территориального моря, до глубины 200 метров, или, за этим пределом, до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих районов» (курсив наш. – В.К.). Другими словами, не предусматривается ни предельная ширина шельфа, ни необходимость для государств получать санкцию какого-либо международного органа на присвоение ресурсов шельфа на любом удалении от берега. Эта формулировка и в настоящее время вполне устраивала бы США с их мощным промышленным потенциалом.

<sup>2</sup> Об этом свидетельствует тот факт, что когда в марте 2014 г. Комиссия ООН удовлетворила заявку России на расширение ее шельфа в другой акватории рядом с Арктикой – в Охотском море, в американской печати это было подано как «еще один территориальный захват» России вслед за «аннексией Крыма». См.: Uri Friedman. Арктика может стать новым предметом споров США и России. URL: <http://inosmi.ru/world/20140331/219124389-print.html>

трактовку внутривнутриполитического кризиса на Украине исключительно как «вмешательства» России в дела суверенной Украины, «аннексии» Крыма и «оккупации» Донбасса с целью установления «зоны влияния» России на Украине. То, что с 2012 г. правительственные ведомства в Польше, Литве и Западной Украине на деньги ЦРУ обучали группы инструкторов «Правого сектора» технике силовых действий и захвата городских объектов, которая и была использована отрядами «Правого сектора» для расстрела на Майдане 18–20 февраля 2014 г. бойцов спецназа и демонстрантов, для захвата парламента 20 февраля 2014 г., для антиконституционного государственного переворота и отстранения от власти президента В. Януковича 22 февраля 2014 г., хотя днем раньше три министра иностранных дел стран ЕС подписали вместе с представителем Майдана и В. Януковичем соглашение «Об урегулировании политического кризиса на Украине», что после первых русофобских заявлений новой власти из Киева русскоязычное население Крыма и Донбасса выступило с протестами против антиконституционного переворота в Киеве и стало создавать отряды самообороны, и только после всего этого Россия выступила в поддержку этих районов, получив соответствующее обращение их населения и властей, – все это игнорируется, и история украинского кризиса искажается. Показательно в этом отношении выступление заместителя Генерального секретаря НАТО, бывшего посла США в России А. Вершбоу 28 октября 2015 г. в Мадриде: «Кажется, что Москва может чувствовать себя в безопасности, лишь если соседние с ней страны дестабилизированы или даже расчленены»<sup>1</sup>. И это говорит «комиссар», присланный из Вашингтона в штаб-квартиру НАТО, после того как именно Вашингтон, на практике руководящий правительством в Киеве, по существу сам довел дело до «расчленения» Украины.

Политическое и военное руководство США и НАТО поддерживает панические заявления некоторых политиков нейтральных стран Северной Европы – Финляндии и Швеции, которые вслед за руководителями Польши и стран Прибалтики распространяют миф о том, что после Украины надо, мол, ожидать такого же политического «давления» и «вмешательства» России и в отношении них. Под этим предлогом была существенно активизирована кампания запугивания Финляндии и Швеции «угрозой со стороны России» и усилена работа с политическими кругами и СМИ этих стран с целью добиться их официального вступления в НАТО, с которой обе они уже давно сотрудничают в неофициальном порядке, поставляя, в частности, вооружение для Киева. Генсекретарь НАТО Й. Столтенберг прямо заявил в

<sup>1</sup> NATO and the New Arch of Crisis. Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the Conference on NATO and the New Arch of Crisis, Fundacion Botin, Madrid, 28 October 2015.

ноябре 2015 г. в Стокгольме, что «возрастающая военная активность России от Балтийского моря до Средиземного... затрагивает не только союзников (членов НАТО. – В.К.), но и северных партнеров, таких как Швеция и Финляндия», добавив, что «НАТО укрепила связи со Швецией и Финляндией с тем, чтобы улучшить понимание складывающейся ситуации, усилить оборону против гибридной войны и проводить больше совместных тренировок и учений с целью укрепления безопасности в регионе»<sup>1</sup>.

Наиболее активно в этой информационной войне НАТО и ЕС в Арктике против России участвуют СМИ США и правая пресса северных стран, особенно Швеции. Одна из влиятельных американских газет «Уолл Стрит Джорнал» опубликовала в сентябре 2015 г. статью сенатора Дж. Маккейна о том, что «претензии России распространяются на Арктику и северный фланг Европы», что «Россия торопится национализировать и взять под контроль новые водные пути через Северный Ледовитый океан, которые могли бы способствовать не просто торговому судоходству, но также военным и разведывательным мероприятиям... Любые действия России, препятствующие движению в Арктике, могут в конечном счете поставить под угрозу мир в Атлантике и межконтинентальные связи между США и нашими ближайшими союзниками и торговыми партнерами в Европе»<sup>2</sup>. И в таком духе, даже не замечая, что разоблачает устремления самих США к тотальному контролю над Арктикой, он обрабатывал на совещании ряд политических лидеров и представителей силовых ведомств Норвегии, Швеции, Латвии, Литвы и Эстонии во время своего визита в Скандинавию летом 2015 г.

Полагаем, в Вашингтоне считают, что Финляндия несколько отстает, поэтому для повышения эффективности противодействия информации, поступающей из России, в Финляндию в 2016 г. направлена группа специалистов по контрпропаганде, а в Гарвардском университете США проведут курсы по переподготовке финляндских специалистов. Задача – повлиять на мнение общественных кругов Финляндии, 80% которых высказываются против членства в НАТО, причем успеть сделать это до намеченного правительством на 2017 г. референдума по вопросу о вступлении страны в НАТО. Пресса страны упоминала, что те финляндские журналисты и эксперты, которые поддерживают позицию России по Украине и Сирии, подвергаются давлению и даже нападениям хулиганствующих элементов, а их рабо-

<sup>1</sup> Secretary General stresses value of Nordic Defence Cooperation in visit to Sweden. URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_124506.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_124506.htm)

<sup>2</sup> McCain J. Реальная угроза в Арктике // The Wall Street Journal. URL: <http://inosmi.ru/world/20150903/230051597-print.html>

тодателей призывают уволить «непокорных»<sup>1</sup>. Нечто подобное происходит и в Норвегии – 1 октября 2015 г. собственники маленькой, но хорошо известной на Севере газеты «Барентс Обсервер» уволили ее главного редактора, не подчинившегося их директивам о том, в каком духе следует редактировать внешнеполитические новости в газете, что вызвало критическую реакцию ученых ряда престижных научно-исследовательских учреждений страны<sup>2</sup>. В некоторых норвежских СМИ появились сообщения о том, что наплыв беженцев с Ближнего Востока по так называемому арктическому маршруту через российский Мурманск в норвежский Киркенес – это «российская провокация» с целью наказать Норвегию за присоединение к западным санкциям против России, что в России есть «преступные группировки», которые за плату переправляют беженцев по этому маршруту, а из Мурманска и Никеля их собираются доставлять к границе Норвегии бесплатными автобусами и т.п.<sup>3</sup>

Ухудшение атмосферы в международных отношениях в связи с реакцией США, стран НАТО и ЕС на политический кризис на Украине пока не сказалось существенным образом на сотрудничестве арктических государств, хотя в 2014–2015 гг. и произошло некоторое сокращение участия США и Канады в мероприятиях в рамках этого сотрудничества, особенно по линии военных ведомств и общественных организаций. Визит Министра иностранных дел РФ в Норвегию в октябре 2014 г. показал, что среди государств Арктики сохраняется заинтересованность в развитии отношений в сфере экономики, сотрудничества по защите окружающей среды, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, по вопросам приграничного взаимодействия, а также в бесперебойной работе созданных ранее форматов – Арктического совета, Совета Баренцева/Евроарктического региона, Совета государств Балтийского моря, а также проекта ЕС «Северное измерение»<sup>4</sup>.

Однако нашлись, прежде всего в США, и желающие испортить деловую атмосферу мирного сотрудничества в Арктике. Так, экс-гос-

<sup>1</sup> Николаева Л. ЦРУ десантирует 100 агентов на границу с Россией. URL: <http://svpressa.ru/world/article/134744/>

<sup>2</sup> Следует отметить, однако, что весь коллектив редакции выступил в поддержку главного редактора, заявив, что редакция «делает акцент на трансграничном сотрудничестве и старается соблюсти баланс в подаче новостей, чтобы отражать то, что на деле происходит в обществе, в России, Норвегии и других частях региона». С 22 октября 2015 г. часть из них основала свой интернет-орган Independent Barents Observer. URL: <http://inosmi.ru/world/20151001/230571451.html>. См. также: Atle Staalesen. Researcher calls to stand up for Independent Barents Observer // Independent Barents Observer 2015. URL: <http://www.thebarentsobserver.com/2015/10/researcher-calls-stand-independent>

<sup>3</sup> Норвегия обнаружила в России мафию. URL: <http://www.pravda.ru/world/Europe/13-11-2015/1282116-norway-0/>

<sup>4</sup> См. выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел Норвегии Б. Бренде в г. Киркенесе 25 октября 2014 г. URL: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/A40EDB10763B79F944257](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/A40EDB10763B79F944257)

секретарь США Х. Клинтон (один из основных претендентов на пост Президента США на предстоящих в 2016 г. президентских выборах), видимо, за отсутствием других идей в преддверии выборов призвала в апреле 2014 г. на митинге в Монреале США и Канаду «объединиться против России в Арктике» в ответ «на агрессивное повторное открытие российских военных баз в Арктике», предположив, что российский «экспансионистский подход» может затронуть и Арктику и что отношения Восток – Запад в обширном северном регионе не останутся без изменений после присоединения Крыма к России. «Слишком многое стоит на кону», подчеркнула она, напомнив о недавно начатом Россией «наращивании военного присутствия и развертывания военных баз в отдаленных районах Арктики»<sup>1</sup>. Министр обороны США Э. Картер тоже считает, что Россия «бросает США вызов, восстанавливая 10 заброшенных в 1990-е гг. военных баз в Арктике и отправляя больше воздушных патрулей к берегам США»<sup>2</sup>. В связи с этим Дж. Маккейн напоминает, что «в 2015 г. США приняли на себя председательство в Арктическом совете на ближайшие два года», и рекомендует «в течение этого времени признать руководящие амбиции Путина одним из главных приоритетов и расширить сотрудничество с нашими партнерами в Арктике, чтобы удержать Россию от подстрекательства к очередной «большой игре»<sup>3</sup>. Нетрудно представить, какой ущерб арктическому сотрудничеству может нанести «рекомендация» Дж. Маккейна.

Однако ни Столтенберг, ни Клинтон, ни Картер почему-то не добавили, что в период 1991–1995 гг. Вооруженные Силы России вообще ушли из Арктики, но это не помешало НАТО продолжать все это время свои военные приготовления – заместитель генсекретаря НАТО А. Вершбоу заявил 28 октября 2015 г. в Мадриде, что страны НАТО в 2015 г. существенно активнее стали проводить собственные военные маневры<sup>4</sup>. При этом часть из них была проведена в Арктике, а некоторые – в непосредственной близости от границ России. Страны НАТО и после ухода российских военных из Арктики продолжали полеты самолетов в Арктическом регионе и операции подлодок в Северном Ледовитом океане, иногда прямо у входа в российские базы ВМФ или в акватории Шпицбергена, которая по Договору о Шпицбергене 1920 г. должна быть демилитаризована, и Норвегия должна была бы

<sup>1</sup> Мурманский вестник. 2014. 7 апреля.

<sup>2</sup> Бёрнс Р. Глава Пентагона назвал Россию и Китай потенциальными угрозами мировому порядку // US News and World Report. 08.11.2015. URL: <http://inosmi.ru/world/20151108/231246030-print.html>

<sup>3</sup> McCain J. Реальная угроза в Арктике // The Wall Street Journal. 03.09.2015. URL: <http://inosmi.ru/world/20150903/230051597-print.html>

<sup>4</sup> NATO and the New Arch of Crisis. Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the Conference on NATO and the New Arch of Crisis, Fundacion Botin, Madrid, 28 October 2015.

следить за этим. А что касается восстановленных российских военных баз, то теневой бюллетень ЦРУ "Stratfor" на основе анализа данных со спутников пытается отрезвить авторов западных обвинений России в «милитаризации» Арктики, подчеркивая, что эти базы построены не для размещения значительных боевых сил и «не с целью ведения военных действий» и что «Москва неоднократно говорила о назначении своих арктических баз, называя их среди прочего контрольными станциями, пунктами пограничного контроля, центрами поисково-спасательных операций, а это свидетельствует о том, что их основная роль заключается в обеспечении наблюдения за движением в регионе и в утверждении территориальных прав»<sup>1</sup>.

Тем не менее, несмотря на информационную войну ведущих стран НАТО и ЕС против России, опросы общественного мнения арктических стран свидетельствуют о том, что большинство их населения высказываются за сотрудничество с Россией в Арктике. В частности, проведенный канадской исследовательской программой Munk-Gordon Arctic Security весной 2015 г. опрос 10 тыс. человек из всех стран – членов Арктического совета показал, что большинство, особенно в Норвегии, считают необходимым продолжать сотрудничество с Россией в Арктике<sup>2</sup>. Во время конференции по арктическому сотрудничеству в Киркенесе (Норвегия) в 2015 г. местные власти и деловые круги Северной Норвегии вступили в открытое противостояние с политикой правительства по вопросу отношений с Россией. Губернатор провинции Сер-Варангер С. Хансен заявила, что «национальные и региональные СМИ не одобряют санкций в отношении России... они не приведут к улучшению отношений России и Европы. Приграничное сотрудничество может стать ключом к разрешению этой проблемы». Ее полностью поддержали представители местных деловых кругов. Местная пресса подвергла критике также проведение масштабных военных учений НАТО на севере Норвегии, считая, что «Россия может счесть провокацией появление 5000 военнослужащих НАТО у своей границы», и критически комментировала «пессимистическое» выступление бывшего шведского Министра иностранных дел К. Бильдта, заявившего на конференции в Киркенесе следующее: «Чтобы отношения с Россией могли стать лучше, они сначала непременно должны стать хуже»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Россия в Арктике: новый тип военного присутствия // Stratfor. 12.11.2015. URL: <http://inosmi.ru/Russia/20151112/2311330510-print.html>

<sup>2</sup> См.: Большинство стран Арктики предпочитают сотрудничать с Россией, а не спорить // Barents Observer. 24.04.2015. URL: <http://Russian.rt.com/inotv/2015-04-24/Bolshinstvo-stran-Arktiki-predpochitayut-...>

<sup>3</sup> URL: <http://inosmi.ru/overview/20150211/226199913-print.html>

Стремление к более широкому сотрудничеству с Россией поддерживают и представители коренного населения Аляски. Именно его лидеры добились заключения соглашения Госдепартамента США с российскими властями о безвизовом режиме для посещения своих родственников населением районов Аляски и Чукотки, граничащих с Беринговым проливом<sup>1</sup>.

Но, несмотря на поддержку регионального сотрудничества большинством населения арктических стран, в последние 2–3 года в западных СМИ, как упоминалось выше, можно встретить предсказания о грядущих «кризисах в Арктике». Канадская СВС говорит, например, о «давно существующей неясности в отношении того, что и кому принадлежит в Арктике», «эта проблема принадлежности территории в Арктике, существующая с колониальных времен, не решена до сих пор, а значит, в будущем можно ожидать конфликтов в связи с захватом территорий и последующих угроз – подобно тем, которые происходят в Южно-Китайском море»<sup>2</sup>. В американских СМИ можно периодически видеть рассуждения о «нерешенности некоторых проблем» в Арктике, в частности о «нежелании Америки признавать обоснованность претензий России на те участки Северного морского пути, которые располагаются над Сибирью»<sup>3</sup>.

Примерно так же представляют будущее Арктики официальные власти и СМИ Японии, делая акцент на «множестве неопределенностей в вопросах создания новых маршрутов и добычи природных ресурсов» Арктики. Правительственное управление морской политики Японии заявило, например, что, поскольку льды растаяли, Северный Ледовитый океан превратился в обычное море. «Исходя из сложившейся ситуации, Япония, США и другие военные союзники начинают относиться к Арктике как к новому общему пространству вслед за космосом и киберпространством. Цель состоит в том, чтобы любая страна могла пользоваться этим регионом на свободной и стабильной основе. В связи с этим в соответствии со своей Морской политикой, одобренной в 2013 г., Япония будет придерживаться следующих приоритетов в Арктике: 1) делать максимальный упор на научные технологии; 2) осторожно заниматься вопросами обеспечения безопасности; 3) исследовать экономическую составляющую северного маршрута и добычи природных ресурсов; 4) наращивать исследования, которые будут способствовать решению политических задач; 5) вносить вклад

<sup>1</sup> Ryan Schuessler. Small thaw in U.S.-Russian relations at the Alaska frontier // Washington Post. 30.07.2015. URL: <http://www.washingtonpost.com/politics/small-thaw-in-us-russian...>

<sup>2</sup> Стюарт Б. Забудьте о Сирии – Россия подбирается к Канаде // СВС. 03.11.2015. URL: <http://inosmi.ru/world/20151103/231160609-print.html>

<sup>3</sup> Friedman U. Арктика может стать новым предметом споров США и России. URL: <http://inosmi.ru/world/20140331/219124389-print.html>

в создание международных правил; б) создавать условия для использования Северного морского пути. Другими словами, Япония, как и некоторые другие неарктические государства, стремится к интернационализации Арктики, но, понимая, что арктические государства не хотят, чтобы другие игроки вмешивались в их внутренние дела, призывает к осторожности и учету этого обстоятельства, чтобы не вызывать настороженность прибрежных стран»<sup>1</sup>.

Но на самом деле в Арктике очень мало правовых «неопределенностей», и, следовательно, *для конфликтов в Арктике, тем более военных, нет рациональных оснований*, они могут быть навязаны только искусственно. Действительно, «ничейных» или еще не открытых земель в Арктике нет, все ее сухопутные территории – на трех континентах и на островах – являются частью территории какого-либо из арктических государств (России, США, Норвегии, Исландии, Швеции или Финляндии). Но если разграничение территории между арктическими государствами на материках Европы, Азии и Америки произошло в основном еще в прошлые века, то статус островных территорий в Северном Ледовитом океане определен сравнительно недавно.

Все государства Арктики установили границы своих внутренних вод и территориального моря, а также своих исключительных экономических зон (далее – ИЭЗ) и континентального шельфа на основании положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и провели размежевание этих морских пространств в тех случаях, когда они перекрывали друг друга. Что касается России, то у СССР/России было два спорных района морских пространств – один с США, другой с Норвегией. Размежевание морских пространств с этими государствами было достигнуто путем заключения соответственно советско-американского договора 1990 г. о линии разграничения морских пространств в Чукотском и Беринговом морях и российско-норвежского договора 2010 г. о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, ратифицированного Россией в 2011 г.

А что касается нежелания США считаться с юрисдикцией России в отношении Северного морского пути, то ст. 234 Конвенции 1982 г. дает России право «принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдом районах в пределах ИЭЗ, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную

<sup>1</sup> Keiko Chino. Япония нацелилась на Арктику // Yomiuri. 12.11.2025. URL: <http://inosmi.ru/arctica/20151112/231333827-print.html>

опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экономическому равновесию или необратимо нарушить его». Тем же, кто считает, что начавшееся некоторое время назад потепление климата в Арктике может навсегда ликвидировать его ледовое покрытие и превратить Северный Ледовитый океан в «обычное море», что сделает ст. 234 Конвенции 1982 г. недействительной, следует знать, что климат в Арктике на протяжении веков менялся от похолодания к потеплению и обратно с периодичностью в 30–40 лет, и выводы о «непрерывном потеплении» преждевременны.

Не до конца решен лишь вопрос о претензиях ряда арктических стран на расширение зоны своего континентального шельфа за внешние пределы его нынешних границ. Однако все единодушны в том, что это может произойти *только строго в соответствии с четкими критериями, сформулированными в Конвенции 1982 г., и с согласия созданной в соответствии с ней международной Комиссии по границам континентального шельфа*, которая и рассматривает вопрос о таких претензиях. Морское пространство за пределами ИЭЗ является зоной открытого моря, а морское дно за пределами континентального шельфа имеет статус международного района морского дна. При этом статус ИЭЗ, открытого моря и международного района морского дна также регламентируется Конвенцией 1982 г.

В последнее время представители США на различных конференциях поднимают вопрос о том, что если нынешний период потепления климата в Арктике будет продолжаться еще какое-то время, то в центральной зоне Северного Ледовитого океана может образоваться большая акватория без ледового покрытия и со значительными биологическими ресурсами, добыча которых не регулируется никакими договоренностями. На этот случай США предлагают арктическим государствам выработать соглашение о сохранении биологических ресурсов этой зоны, чтобы предотвратить хищническую эксплуатацию упомянутых ресурсов, к которым уже проявляют интерес ряд неарктических государств. Эта идея поддерживается российскими рыбаками, и в настоящее время предложение США обсуждается.

Таким образом, нет оснований рассуждать о «неизбежных конфликтах» в связи с гонкой за арктическими ресурсами, особенно нефтегазовыми, хотя бы потому, что 93% этих ресурсов расположено в пределах исключительных экономических зон арктических государств, которые и так уже обладают суверенными правами на эти ресурсы. Поэтому Министр иностранных дел России С.В. Лавров имел все основания подчеркнуть в конце 2014 г.: «Гонки за Арктику нет и не может быть в принципе. Международно-правовой режим арктических морских пространств ясно определяет права и прибрежных аркти-

ческих, и других государств. Это касается в том числе как доступа к освоению минеральных ресурсов, месторождений нефти и газа, так и управления морскими биологическими запасами. Международное право регламентирует и возможности расширения внешних границ континентального шельфа прибрежных стран. Сегодняшняя непростая международная ситуация не вносит каких-либо кардинальных перемен в установившийся порядок»<sup>1</sup>.

В заключение можно лишь констатировать, что Россия нацелена на дальнейшее развитие арктического сотрудничества в рамках Арктического совета, Совета Баренцева/Евроарктического региона и программ приграничного сотрудничества Россия – ЕС. Этот курс Россия намерена проводить и в будущем. «Наша страна, – заявил Президент РФ В.В. Путин на заседании Совета Безопасности России в апреле 2014 г., – заинтересована в устойчивом развитии [арктического] региона на основе сотрудничества и безусловного уважения международного права. С этой целью ведем с партнерами постоянный обмен мнениями по арктической тематике, полностью выполняем международные требования о повышении безопасности в регионе, в рамках Арктического совета решаем вопросы сотрудничества в пограничной сфере, в области морских перевозок, взаимодействия в ликвидации последствий аварий при добыче углеводородов при добыче на шельфе»<sup>2</sup>.

Такое сотрудничество в Арктике, как отметил в еще феврале 2013 г. Министр иностранных дел России С.В. Лавров, по сути «является современной мерой доверия, вносящей дополнительный элемент стабильности, конкретным ответом на нередкие алармистские пророчества о “неизбежности” конфликтов на Крайнем Севере»<sup>3</sup>, «нам удалось сформировать зону доверия и стабильности на Севере Европы. Мы не видим альтернативы широкому международному сотрудничеству в условиях высоких широт»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> URL:[http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/4B6A1101EB552C6CC3257DA](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/4B6A1101EB552C6CC3257DA)

<sup>2</sup> Заседание Совета Безопасности Российской Федерации по вопросу реализации государственной политики в Арктике 22 апреля 2014 г. URL: <http://news.kremlin.ru/news/20845/print>

<sup>3</sup> Выступление Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова на третьей министерской встрече «Северного измерения» в Брюсселе 18 февраля 2013 г. URL: [http://www.in.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/AF1CF40925A1942844257B](http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/AF1CF40925A1942844257B)

<sup>4</sup> Выступление Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова на министерской сессии СБЕР (Оулу, 14 октября 2015 г.) г. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id)

# ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ: ВОЕННЫЙ АСПЕКТ

Кузнецов Владимир Иванович,  
старший научный сотрудник отдела  
административного законодательства и процесса  
Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

В условиях искусно созданного режима политического, экономического и правового давления на Россию активное освоение северных территорий страны, всестороннее обустройство и защита ее арктического побережья, морей, морской экономической зоны приобретают особый смысл и значение. Это требует значительных капитальных вложений. И рассчитывать придется большей частью на собственные силы, в первую очередь на государственные средства и резервы. Для привлечения частных инвестиций необходимо создать систему правовых гарантий.

Программными документами являются утвержденные Президентом РФ 18 сентября 2008 г. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года<sup>1</sup>, Государственная программа социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года<sup>2</sup> и принятые Правительством РФ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу<sup>3</sup>.

Разрабатываемые на базе перечисленных документов программы социально-экономического развития Арктической зоны РФ на период до 2020 г., иные государственные программы Российской Федерации, федеральные и ведомственные целевые программы<sup>4</sup>, а также

<sup>1</sup> URL:<http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2207.

<sup>3</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См., например: Дементьева О.А. Целевые программы как инструмент экономического развития отдельных территорий (на примере Арктической зоны Российской Федерации) // Законодательство и экономика. 2014. № 12.

отраслевые стратегии, региональные и муниципальные программы выступают главными государственными инструментами, которые в сочетании с государственно-частным партнерством призваны обеспечить оптимально быстрое и комплексное освоение российского арктического пространства.

Поставленные перед государством задачи по освоению Арктической зоны России по своим масштабам грандиозны. Полученное Российской Федерацией арктическое наследие нуждается в существенной модернизации. Необходимость сочетания разнохарактерных интересов Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления многочисленных программ, реализуемых в рамках соответствующих бюджетов бюджетной системы России, а также участия частных инвестиций повышает роль и значение координирующей роли государственной власти.

Особое внимание должно быть уделено совершенствованию государственного управления Арктической зоной страны, законодательному закреплению ее статуса и установлению особых режимов природопользования, охраны окружающей среды. Другими словами, формирование административно-правового режима Арктической зоны России становится все более актуальной задачей.

При этом следует учитывать некоторые особенности:

режимные правила охватывают значительную территорию России; установление общих для всей Арктической зоны РФ режимных правил осложнено фрагментарным характером и бессистемностью соответствующего правового регулирования<sup>1</sup>;

необходимость юридически равнозначного закрепления ее границ<sup>2</sup>;

нахождение режимной территории в сфере ведения нескольких федеральных округов, федеральных министерств;

учет различий в регулировании однородных отношений разными субъектами Российской Федерации и решении вопросов местного значения органами местного самоуправления.

Арктическая зона становится важным звеном в сфере обороны государства. Расположенные на ее территории объекты военной инфраструктуры, а также организации оборонной промышленности нуждаются в укреплении и развитии. По сути все северное побережье России представляет собой слабо защищенное с точки зрения оборо-

<sup>1</sup> См.: Кузнецов В.И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 132.

<sup>2</sup> Там же.

ны пространство. Между тем Северный морской путь становится все более востребованным в интересах круглогодичного международного морского судоходства. На расширенном заседании Военного совета Минобороны России 19 декабря 2014 г. Президент РФ среди приоритетных задач на 2015 г. выделил качественное усиление обороны стратегически важных регионов страны, в том числе Арктики<sup>1</sup>.

В рамках решения этой задачи 15 декабря 2015 г. на базе Северного флота было образовано Объединенное стратегическое командование (далее – ОСК). В военно-административном отношении в сфере ведения ОСК находятся отдельные территории трех военных округов (Западный, Центральный, Восточный).

Внесенное изменение в военно-административном делении Российской Федерации не может не сказаться на исполнении закрепленных в Конституции РФ государственных обязанностей, в том числе защиты прав и свобод граждан, обеспечения обороны и безопасности государства.

Военно-административное деление России закреплено Указом Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1144, в соответствии с которым создано четыре военных округа. Военный округ Вооруженных Сил РФ (далее – ВО) является основной военно-административной единицей Российской Федерации, общевойсковым оперативно-стратегическим территориальным объединением Вооруженных Сил РФ и предназначен для осуществления мер по подготовке к вооруженной защите и для вооруженной защиты Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории в установленных границах ответственности. В состав ВО входят органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, организации Вооруженных Сил и военные комиссариаты, находящиеся на его территории<sup>2</sup>.

Границы военных округов определяет Президент РФ.

Управление военным округом осуществляет командующий войсками военного округа. При этом решаются следующие задачи:

а) оценка военно-политической и военно-стратегической обстановки в границах ответственности военного округа;

б) поддержание боевой и мобилизационной готовности непосредственно и оперативно подчиненных войск (сил) на уровне, обеспечивающем своевременное выполнение поставленных задач; разработка соответствующих документов по вопросам боевой и мобилизационной готовности; контроль за состоянием боевой и мобилизационной готовности непосредственно и оперативно подчиненных командующему

<sup>1</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47257>

<sup>2</sup> См.: Положение о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 27 июля 1998 г. № 901 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3840.

войсками военного округа войск (сил) (в отношении других войск, воинских формирований и органов – мобилизационной готовности);

в) организация и планирование применения непосредственно подчиненных, находящихся в оперативном подчинении, а также поступающих в подчинение командующего войсками военного округа войск (сил) по Плану применения Вооруженных Сил РФ;

г) совершенствование системы управления и организация боевого управления в соответствии с оперативными (боевыми) задачами;

д) организация боевого дежурства на пунктах управления и узлах связи военного округа, на пунктах управления разведки в разведывательных соединениях и воинских частях военного округа, а также боевого дежурства по противовоздушной обороне;

е) организация противовоздушной обороны войск (сил) и объектов, а также защиты государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве в границах ответственности военного округа;

ж) планирование, организация проведения мероприятий оперативной, боевой и мобилизационной подготовки подчиненных органов военного управления и войск (сил), мероприятий совместной подготовки с другими войсками, воинскими формированиями и органами, дислоцирующимися на территории военного округа, а также контроль за проведением этих мероприятий;

з) организация всестороннего обеспечения деятельности подчиненных войск (сил);

и) организация создания запаса, эксплуатации, хранения и ремонта вооружения, военной техники и других материальных средств военного округа, а также контроля за их состоянием;

к) планирование и обеспечение выполнения мероприятий по совершенствованию оперативного оборудования территории военного округа в интересах обороны, руководство строительством и эксплуатацией объектов военной инфраструктуры;

л) проведение организационно-штатных мероприятий в пределах предоставленных полномочий, комплектование войск (сил) личным составом, а также организация обеспечения вооружением, военной техникой и другими материальными средствами;

м) руководство военными комиссариатами, подготовкой и созданием запаса мобилизационных ресурсов, резервов для войск (сил), а также проведением мероприятий по подготовке граждан к военной службе;

н) обеспечение совместно с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления воинского учета, подготовки граждан к военной службе, их призыва и набора по контракту на военную службу, руко-

водство подготовкой младших специалистов для Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

о) организация обеспечения вооружением и техникой образовательных организаций и общественных организаций, осуществляющих подготовку граждан по военно-учетным специальностям;

п) организация воспитания личного состава, поддержания устойчивого морально-психологического состояния военнослужащих, правопорядка и воинской дисциплины в подчиненных войсках (силах), обеспечения безопасных условий военной службы;

р) организация прохождения военной службы, работы (службы) гражданского персонала Вооруженных Сил, осуществление социальной защиты военнослужащих, гражданского персонала, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, проживающих на территории военного округа;

с) руководство строительством объектов жилищно-казарменного фонда и расквартированием войск (сил);

т) обеспечение в установленном порядке финансово-хозяйственной деятельности подчиненных войск (сил);

у) оказание помощи органам управления других войск, воинских формирований, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в организации применения сил и средств, выделяемых военным округом для решения задач в чрезвычайных ситуациях;

ф) организация восстановления нормального функционирования объектов повышенной опасности Вооруженных Сил на территории военного округа, пострадавших в результате возникновения чрезвычайных ситуаций.

Управление военного округа осуществляет также иные полномочия, предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, приказами и директивами Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ, приказами и директивами Министра обороны РФ и директивами Генерального штаба.

Основными задачами военного округа являются (п. 5 Положения о военном округе):

а) выявление непосредственной подготовки и отражение во взаимодействии с другими войсками, воинскими формированиями и органами агрессии против Российской Федерации в границах ответственности;

б) поддержание боевой и мобилизационной готовности войск (сил) на уровне, обеспечивающем своевременное выполнение поставленных перед ними задач;

в) поддержание и совершенствование базы мобилизационного развертывания войск (сил), обеспечивающей их развертывание и решение задач по отражению агрессии против Российской Федерации в границах ответственности, создание запаса мобилизационных ресурсов, резервов для войск (сил), а также участие в подготовке граждан к военной службе и призыве их на военную службу, проведение работы по приему граждан на военную службу по контракту;

г) всестороннее обеспечение деятельности войск военного округа, а также других войск (сил), передаваемых в подчинение военному округу;

д) противовоздушная оборона войск (сил) и объектов, а также защита государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве в границах ответственности;

е) оперативная, боевая и мобилизационная подготовка подчиненных органов военного управления, войск (сил), а также совместная оперативная, боевая и мобилизационная подготовка с другими войсками, воинскими формированиями и органами, дислоцирующимися на территории военного округа;

ж) совершенствование оперативного оборудования территории военного округа в интересах обороны, строительство и эксплуатация объектов военной инфраструктуры;

з) подготовка и ведение территориальной обороны;

и) восстановление нормального функционирования пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций объектов повышенной опасности Вооруженных Сил, находящихся на территории военного округа, а также выделение войск (сил) и обеспечение их действий при решении задач в чрезвычайных ситуациях в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

к) создание и содержание неприкосновенного запаса исправных вооружения, военной техники и других материальных средств в объемах, обеспечивающих применение войск военного округа, других войск, воинских формирований и органов, передаваемых в подчинение военному округу в случае угрозы агрессии и при ведении боевых действий;

л) эксплуатация, хранение и ремонт вооружения, военной техники и других материальных средств;

м) строительство и эксплуатация жилищно-казарменного фонда.

В составе округов формируются ОСК. На эксперимент по созданию региональных по направлениям (запад, юг, восток) стратегических командований, предназначенных для адекватного реагирования на возникающие военные угрозы, указывал К.В. Фатеев: стратегические

командования, по мнению ученого, «могут заменить в будущем существующее военно-административное деление Российской Федерации и отдельные функции военных округов»<sup>1</sup>.

ОСК не является чем-то новым. Опыт существования подобного рода органов военного управления в истории нашей страны известен. Например, в последний период существования СССР функционировали Главные командования войск направлений, представлявшие собой органы управления оперативно-стратегическими группировками войск на стратегических направлениях. В настоящее время ОСК военных округов как юридические лица создаются в форме федеральных казенных учреждений и в этом качестве выступают в гражданско-правовых и публично-правовых отношениях.

---

<sup>1</sup> Военно-административное право (военная администрация): учебник. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». М., 2008. Вып. 90. С. 100.

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ АРКТИКИ

Игнатьева Инна Анатольевна,  
*профессор кафедры  
экологического и земельного права  
юридического факультета МГУ  
им. М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук*

Экологические системы Арктики особо уязвимы при воздействии на них в процессе хозяйственной деятельности. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969, подчеркивают в качестве особенности Арктической зоны РФ (далее – Арктика, Арктическая зона) зависимость ее экологических систем даже от незначительных антропогенных воздействий (п. 3). То же свойство арктической окружающей среды в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом РФ в 2013 г. (далее – Стратегия), рассматривается уже в качестве ключевого фактора, оказывающего влияние на социально-экономическое развитие Арктической зоны (п. 4).

В этих условиях существенное значение приобретают правовые механизмы возмещения вреда, причиненного окружающей среде Арктики. Однако с момента принятия Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup> (далее – Закон об охране окружающей среды) ряд серьезных законотворческих ошибок затрудняет уяснение смысла правовых норм и процесс возмещения вреда окружающей среде в полном объеме.

Во-первых, формулировки Закона об охране окружающей среды относительно *оснований возмещения вреда* отличаются разнообразием. В статье 1 вред окружающей среде определен как негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов (именно на это определение опирается в своих выводах о возмещении вреда Конституционный Суд РФ<sup>2</sup>).

<sup>1</sup> В данной работе тексты правовых актов приведены при поддержке СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и по»

В статьях 5, 6, 78 Закона об охране окружающей среды речь идет уже о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды (что предполагает выявление более широкого спектра деяний, характеризующих объективную сторону деликта). В статье 46 упоминается вред окружающей среде, причиненный в процессе строительства и эксплуатации таких объектов, как нефтегазодобывающие производства, объекты переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки. В статье 66 говорится о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований. Наконец, из ст. 77 следует подробный и незакрытый перечень оснований возмещений вреда, поскольку в ней использован термин «вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды».

Во-вторых, на эффективность применения мер, направленных на возмещение вреда окружающей среде Арктики, будет оказывать существенное влияние проблема исчисления *размера вреда*, причиненного окружающей среде. Положения п. 3 ст. 77 и п. 1 ст. 78 Закона об охране окружающей среды содержат фактически противоположные правила возмещения вреда: с одной стороны, установлено правило, согласно которому вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды; с другой стороны, определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии – согласно таксам и методикам исчисления размера вреда окружающей среде.

---

ложений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье»» (далее – постановление № 12-П).

При вынесении судебных решений применяются оба способа установления размера вреда, причиненного окружающей среде, как результат – противоречивая правоприменительная практика. В большинстве судебных актов, принимаемых Верховным Судом РФ по рассматриваемому вопросу, приоритет последовательно отдается подходу, намеченному в п. 3 ст. 77. Так, в решениях Верховного Суда РФ от 14 марта 2003 г. № ГКПИ2003-41, от 15 апреля 2008 г. № ГКПИ08-52, от 21 декабря 2011 г. № ГКПИ11-1934 подчеркивается, что фактические затраты должны служить основой для исчисления размера вреда только при отсутствии соответствующих такс и методик.

Однако окончательной ясности в этом вопросе до изменений законодательства быть не может, поскольку оба анализируемых подхода отражены в качестве положений одного и того же действующего Закона об охране окружающей среды. Неслучайно Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», разъясняя, что при наличии такс и методик исчисления размера вреда (ущерба), причиненного окружающей среде, отдельным компонентам природной среды, указанные таксы и методики подлежат обязательному применению судами для определения размера возмещения вреда в его денежном исчислении (п. 37), тем не менее оставил без комментариев п. 1 ст. 78 Закона об охране окружающей среды. Можно рассматривать эту позицию как рекомендацию судам в своих решениях руководствоваться подходом п. 3 ст. 77 Закона об охране окружающей среды. Но однозначно из названного постановления нельзя сделать вывод о невозможности применения п. 3 ст. 78 к соответствующим правоотношениям.

В-третьих, арктические территории обладают огромным потенциалом для добычи полезных ископаемых, других видов недропользования. При этом правовое регулирование *возмещения вреда недрам* не позволяет в настоящее время следовать общим правилам возмещения вреда окружающей среде согласно Закону об охране окружающей среды.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 упоминает таксы и методики исчисления размера вреда (ущерба), причиненного как окружающей среде, так и отдельным компонентам природной среды; в Законе об охране окружающей среды лишь в ст. 66 говорится о вреде, причиненном окружающей среде и ее компонентам. Недра – один из компонентов природной среды, которые в совокупности и наряду с природными, природно-антропогенными и антропогенными объектами образуют окружающую

среду (ст. 1 Закона об охране окружающей среды). Из соотношения правовых понятий «недра» и «окружающая среда» следует, что вред окружающей среде всегда предполагает вред недрам, включенным в понятие окружающей среды, в то время как вред недрам не всегда можно оценить как вред окружающей среде. Как следует из ч. 2 ст. 8 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах), пользование недрами может нанести ущерб окружающей среде. В статьях 12, 13.1, 50 Закона о недрах содержатся положения, разделяющие в некотором смысле деятельность по охране недр и деятельность по охране окружающей среды: речь идет, в частности, о требованиях, мероприятиях по охране недр и окружающей среды, работах, связанных с охраной недр и окружающей среды. Иными словами, в этих случаях оказалось недостаточно законодательно ограничиться упоминанием только окружающей среды, в составе которой уже подразумеваются недра.

Кроме того, ст. 51 Закона о недрах регламентирует возмещение вреда, причиненного недрам *вследствие нарушения законодательства о недрах*. Причем порядок расчета размера такого вреда, установленный в соответствии со ст. 51 Закона о недрах в Правилах расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, утвержденных постановлением Правительства РФ от 4 июля 2013 г. № 564, существенным образом расходится с общими подходами к возмещению вреда, причиненного окружающей среде, по Закону об охране окружающей среды. Указанными правилами введено понятие «вред, повлекший утрату запасов полезных ископаемых». Формула исчисления данного вреда представляет собой сложение: а) стоимости запасов полезных ископаемых, утраченных в результате вреда, вызванного в том числе загрязнением недр, затоплением, обводнением, пожарами, а также самовольным использованием недрами; б) фактических или предусмотренных техническими проектами расходов на ликвидацию последствий этого вреда или расходов на восстановление нарушенного состояния подземного водного объекта в случае загрязнения подземных вод; в) фактических расходов Росприроднадзора или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на оценку размера вреда. Таким образом, данный порядок расчета размера вреда недрам, не относясь по существу ни к таксовому исчислению вреда, ни к исчислению вреда по методикам, фактически концентрируется на сугубо экономической стороне вреда данному компоненту природной среды.

Между тем согласно принятой в науке экологического права доктрине вред окружающей среде представляет собой совокупность

экономического и экологического вреда. Экономический вред, по мнению В.В. Петрова, «выражается в потерях запасов природных ресурсов... материальных ценностей... неполучении дохода, который должен быть получен при нормальных условиях производства»<sup>1</sup>. В то же время «оценить экологический вред в деньгах – это значит не только определить затраты на восстановление нарушенной природной среды, на воспроизводство природных ресурсов, но и вычислить те экологические потери, которые невосполнимы или трудновосполнимы средствами человеческого прогресса»<sup>2</sup>.

Этот научный подход не отражен в действующем законодательстве, но, что весьма показательно, широко используется судами в трактовке правовой природы такс и методик для исчисления вреда окружающей среде. Как установил Конституционный Суд РФ в постановлении № 12-П, ущерб, причиненный экологическим правонарушением, отличается сложностью его проявлений: он включает экологический вред окружающей среде; вред, причиняемый здоровью человека (социальный вред); вред имуществу, находящемуся в частной или публичной собственности (экономический вред)<sup>3</sup>. В решении Верховного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № ГКПИ08-52 говорится о материальном и экологическом вреде, причиненном природной среде. Верховный Суд РФ в определении от 3 июня 2015 г. № 310-ЭС15-1168 по делу № А54-503/2014 подчеркивает: «При определении экологического вреда в денежном выражении подлежат учету не только затраты на восстановление нарушенной природной среды, но и экологические потери, которые невосполнимы или трудновосполнимы»<sup>4</sup>.

Таким образом, на данный момент подходы к возмещению вреда такому компоненту природной среды, как недра, при осуществлении деятельности по недропользованию в Арктике довольно специфичны и фактически не соотносятся с общими правилами возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Некоторая конкретизация по вопросу возмещения вреда компонентам природной среды намечена в законопроекте, подготовленном Минприроды России<sup>5</sup>. В частности, планируемые изменения в действующие природоресурсные законодательные акты могут изменить порядок возмещения вреда лесам, водным объектам, животному миру и атмосферному воздуху: в этой части предполагается применять порядок, установленный законодательством в области охраны окру-

<sup>1</sup> Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. М., 1995. С. 334.

<sup>2</sup> Там же. С. 336.

<sup>3</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> СПС «КонсультантПлюс: проекты правовых актов».

жающей среды. Однако подобные же изменения относительно возмещения вреда недрам законопроектом не предусматриваются.

Среди других неразрешенных действующим законодательством вопросов возмещения вреда, которые способны отразиться на состоянии окружающей среды Арктики, – полнота возмещения вреда окружающей среде, если он возмещается в натуре, а также регламентирование возмещения прошлого экологического ущерба. В Стратегии этот ущерб назван «накопленным», или «экологическим ущербом, причиненным в результате прошлой хозяйственной, военной и иной деятельности»; его уровень характеризуется как высокий. Подготовленный Минприроды России проект закона призван урегулировать порядок возмещения прошлого экологического ущерба: предлагается ввести в Закон об охране окружающей среды определение соответствующего правового понятия и дополнить его главой о прошлом экологическом ущербе.

Отсутствие в течение длительного времени корректировки законодательных ошибок в законодательстве об охране окружающей среды и о природных ресурсах, равно как и однозначных, четких толкований законоположений, существенно затрудняет уяснение и единообразное применение правил возмещения вреда окружающей среде и отдельным ее компонентам. Такая ситуация порождает противоречивую судебную практику, а в дальнейшем, возможно – оспаривание сумм возмещения вреда уязвимой окружающей среде Арктики в случае осуществления и интенсификации хозяйственной деятельности на арктических территориях Российской Федерации.

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ЯМАЛО-НЕНЕЦКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ

Погорельый Дмитрий Викторович,  
*директор государственно-правового департамента  
Ямало-Ненецкого автономного округа,  
кандидат юридических наук*

Ямало-Ненецкий автономный округ является частью Арктической зоны РФ, половина территории которой находится за полярным кругом. Общая площадь территории автономного округа занимает около 769,3 тыс. км<sup>2</sup>. Ямало-Ненецкий автономный округ обладает уникальным агропромышленным комплексом, богатыми природными ресурсами. На территории округа осуществляется выпас самого большого стада оленей – более 672 тысяч.

На территории округа сосредоточено более 350 тыс. рек и озер, содержащих достаточные запасы кормов, обеспечивающих благоприятные условия для воспроизводства рыбных ресурсов. Наибольшую ценность среди них имеют сиговые виды рыб. Как следствие экономика округа имеет высокую сырьевую направленность. Здесь сосредоточено 22% мировых запасов газа и 18% нефти и конденсата. Округ является ведущим поставщиком углеводородного сырья для российского и мирового рынка. В автономном округе открыто 236 месторождений углеводородного сырья, из которых 77 – находятся в промышленной разработке, 19 – подготовлены к эксплуатации, на 140 – ведутся геологоразведочные работы. Разработкой месторождений занимается около 60 предприятий, в том числе признанные лидеры нефтегазового комплекса – «Газпром», «Газпром нефть», НК «Роснефть», НК «Лукойл», «Новатэк» и др. Всего на право пользования недрами в округе выдано 232 лицензии. На территории округа добывается более 80% всего российского газа и 20% от объема его мировой добычи.

В последние годы ведется активное освоение значительного углеводородного потенциала арктических территорий Ямало-Ненецкого автономного округа. Создаются новые центры нефтегазодобычи и соответственно развиваются инфраструктурные коммуникации. К таким нефте- и газодобывающим центрам в Ямало-Ненецком авто-

номном округе относятся Бованенковский, Тамбейский и Новопортовский, а также расположенные на полуострове Ямал, Мессояхинский – на северо-востоке территории, Каменномысский – в акватории Обской губы. Их развитие было бы невозможным без строительства крупных инфраструктурных коммуникаций на полуострове Ямал, таких как магистральный газопровод Бованенково – Ухта, железная дорога Обская – Бованенково, морской порт Сабетта, а также нефтепроводная система Заполярье – Пурпе на северо-востоке ЯНАО.

Комплексное освоение углеводородного потенциала арктических территорий должно осуществляться с учетом хрупкости северной природы. Основные приоритеты в области охраны окружающей среды на долгосрочную перспективу определены и реализуются в рамках государственных программ Ямало-Ненецкого автономного округа, таких как «Охрана окружающей среды» и «Развитие лесного хозяйства».

К основным направлениям охраны окружающей среды в Ямало-Ненецком автономном округе можно отнести следующие:

- оценка состояния экосистем и их восстановление;
- оздоровление водных объектов и их мониторинг;
- охрана и регулирование использования биоресурсов и развитие системы особо охраняемых природных территорий;
- развитие лесных отношений<sup>1</sup>.

В округе ведутся работы по формированию территориальной системы экологического мониторинга. На первоначальном этапе было заложено 15 фоновых мониторинговых полигонов, охватывающих все природные зоны автономного округа. В эту систему в рамках взаимодействия с недропользователями включены результаты локального экологического мониторинга с лицензионных участков недр. В настоящее время с мониторинговых полигонов информация от недропользователей поступает в единую информационную аналитическую систему.

В 2015 году в территориальную систему мониторинга поступила информация со 130 участков, что составляет 55% от общего количества всех лицензионных участков. Такой подход к формированию региональной мониторинговой сети позволил реально оценить экологическую ситуацию на всей территории округа. Результаты регионального экологического мониторинга успешно интегрированы в действующие информационные ресурсы автономного округа, такие как «Экологические паспорта», «Выбросы загрязняющих веществ и парниковых газов», база данных «Отходы ЯНАО».

<sup>1</sup> Площадь покрытых лесами земель в Ямало-Ненецком автономном округе составляет 16 087,9 тыс. га.

В автономном округе с 2013 г. выполняются работы по ликвидации объектов накопленного экологического ущерба. По результатам инвентаризации на территории Ямало-Ненецкого округа был сформирован перечень из 81 объекта накопленного экологического ущерба. Основная масса таких объектов расположена на труднодоступных территориях и образовалась в результате освоения территории в 1970-е – 1980-е гг. В 2015 году за счет средств окружного бюджета очищена территория брошенной железнодорожной станции Чирча и ликвидирована свалка в п. Харп, а также волонтерами продолжены работы на острове Белый. Всего за три года ликвидировано семь объектов накопленного экологического ущерба. В отношении восьми объектов работы начаты.

Изменения Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», касающиеся возмещения накопленного экологического ущерба<sup>1</sup>, позволяют более эффективно решать экологическую проблему.

Особое внимание уделяется оздоровлению водных объектов и их экологической реабилитации. За последние шесть лет за счет субвенций из окружного бюджета и средств окружного бюджета расчищено 15 км участков рек Надым, Полуй и проток Выл-Посл, Шома-Посл. Всего из окружного бюджета на эти цели было выделено 187,512 млн руб., в том числе на реку Надым – 55,179 млн руб., реку Полуй – 10,731 млн руб., на проток Выл-Посл – 121,602 млн руб. За счет субвенций из федерального бюджета расчищена протока Шома-Посл – 43,622 млн руб. В текущем году планируется расчистить 1,5 км реки Полябта в границах Салехарда.

В округе ведутся активные работы по развитию сети заповедных мест и созданию новых особо охраняемых природных территорий. В настоящее время каждый десятый квадратный метр территории автономного округа является заповедным: 10,35% территории округа занимают особо охраняемые природные территории<sup>2</sup>. При этом на протяжении последних лет наблюдается устойчивый рост доли территории округа, занятой особо охраняемыми природными территориями. Рост доли особо охраняемых природных территорий обусловлен увеличением в 2012–2013 гг. площадей государственных природных заказников регионального значения «Ямальский», «Полярно-Уральский», «Пякольский», «Мессо-Яхинский», созданием в 2012 г. государственного природного заказника регионального значе-

<sup>1</sup> См. подробнее: Кичигин Н.В. Регулирование накопленного вреда окружающей среде // Экология производства. 2016. № 9. С. 20–25.

<sup>2</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году».

ния «Полуйский», а также созданием в 2014 г. природного парка «Полярно-Уральский».

В 2014 году на региональном уровне был образован природный парк «Полярно-Уральский» – для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов биоты, уникальных природных комплексов и объектов, охраны популяций арктического гольца в озерах Малое и Большое Щучье, а также для формирования условий для экологического туризма. В природном парке реализуется программа реаклиматизации овцебыка. Привычные к данным климатическим условиям, овцебыки, попав в знакомую для них обстановку, прекрасно прижились и успешно размножаются.

В 2016 году с целью охраны нерестилищ и мест зимней концентрации ценных видов сиговых рыб (чир, пелядь, сиг-пыжьян) на основных нерестовых реках Сыня и Тянью планируется создание государственного регионального биологического заказника «Сынско-Войкарский».

По данным государственной статистики, в 2014 г. резко увеличилось количество использованных и обезвреженных отходов производства и потребления (на 80,5%) по сравнению с 2013 г. – 26,7% от образовавшихся отходов производства и потребления размещены на объектах хранения и захоронения. Интенсивность образования твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) в 2014 г. составила 2,93 куб. м /чел. Вывезено ТКО на 55,1% больше по сравнению с 2010 г. В настоящее время в округе реализуется государственная программа «Охрана окружающей среды на 2014–2020 годы» (утверждена постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 декабря 2013 г. № 1135-П), направленная на обеспечение рационального природопользования и экологической безопасности округа.

Согласно данным государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году», в Ямало-Ненецком автономном округе в 2014 г. существенно снизились выбросы загрязняющих веществ от стационарных источников (580,2 тыс. т, что на 22,7% меньше, чем в 2013 г.).

В целях освоения разведанных запасов нефти и газа во 2-й половине XX в. в округе было пробурено около 34 тысяч поисковых и разведочных скважин. 28,5 тысяч из них принадлежат недрользователям. В результате проведенных обследований и облетов скважин, являющихся федеральной государственной собственностью (около 5,5 тысяч), выявлено более тысячи скважин (1033 скважины), захлапленных брошенным оборудованием, техникой, химреагентами, металлоломом и отходами, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду. Фактически данные скважины

являются объектами накопленного экологического ущерба, но имеют собственника в лице Российской Федерации.

Принимая во внимание огромный объем денежных средств, необходимых для проведения рекультивационных и ликвидационных работ, можно предложить предусмотреть на законодательном уровне механизм передачи недропользователям скважин распределенного фонда, а также закрепить обязанности недропользователей по проведению рекультивации и, в случае необходимости, ликвидации таких скважин. Работы в отношении скважин нераспределенного фонда недр целесообразно проводить в рамках реализации государственных программ Российской Федерации.

Одним из основных инструментов обеспечения экологической безопасности является государственный экологический надзор, который отнесен к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. На территории Ямало-Ненецкого автономного округа реализуются федеральный государственный экологический надзор и региональный государственный экологический надзор.

Полномочия субъектов Российской Федерации по осуществлению экологического надзора аналогичны федеральному, с разницей лишь в объектах надзора. Одним из видов государственного экологического надзора, осуществляемых в отношении субъектов недропользования, является государственный лесной надзор и пожарный надзор в лесах. Полномочия по данным видам государственного надзора переданы субъектам Российской Федерации со стороны Российской Федерации.

Учитывая специфику региона, для Ямало-Ненецкого автономного округа приоритетным является надзор за недропользователями, использующими земли лесного фонда для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых, а также для строительства и эксплуатации линейных объектов.

Статистика выявленных нарушений остается относительно стабильной. Основные нарушения в области лесных отношений – нарушения, связанные с неисполнением договорных обязательств, а именно с нарушением сроков предоставления отчетности, лесных деклараций. Доля указанных нарушений в общей структуре нарушений достигает 57%.

К другой распространенной группе нарушений, оказывающих прямое воздействие на лесной фонд и причиняющих вред лесам, относятся нефтеразливы, незаконные рубки и самовольное использование лесов. Совокупная доля таких нарушений в общей структуре нарушений составляет 22%. Выявление и пресечение данного вида нару-

шений, представляющих наибольшую опасность для лесного фонда, является приоритетным направлением надзорной деятельности.

В связи с этим в качестве положительного фактора следует отметить налаженное взаимодействие между специально уполномоченным органом в области лесных отношений и органами прокуратуры автономного округа по вопросам выявления, пресечения и устранения последствий нарушений лесного законодательства. В результате совместных действий только за последние два года было взыскано свыше 120 млн руб. в качестве возмещения ущерба, причиненного лесному фонду противоправными действиями недропользователей.

Еще одним направлением государственного экологического надзора, связанным с недропользованием, является региональный государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков местного значения. В период с 2011 по 2015 г. в числе основных нарушений, допущенных недропользователями, можно назвать несвоевременное предоставление отчетности, нарушения, связанные с маркшейдерскими работами, несоблюдение проектных решений и др.

Кроме того, на территории автономного округа осуществляется региональный государственный экологический надзор в области охраны окружающей среды, атмосферного воздуха, обращения с отходами, охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания и за соблюдением законодательства об экологической экспертизе. На долю нарушений, связанных с обращением с отходами и охраной атмосферного воздуха, приходится 90% от числа всех нарушений. Нарушения, связанные с использованием водных объектов и недр местного значения, составляют 10%.

Немаловажную роль в природоохранной деятельности играет межведомственное взаимодействие, которое осуществляется по всем направлениям надзора – от планирования региональных надзорных мероприятий до рассмотрения административных дел, возбужденных органами прокуратуры. Высоких показателей при осуществлении надзорной деятельности удалось достичь при совместной работе с органами прокуратуры и федеральными органами власти.

Взаимодействие осуществляется в следующих формах:

- рассмотрение административных дел, возбужденных органами прокуратуры;
- взаимодействие по пресечению незаконной добычи объектов животного мира и браконьерского лова в рамках шестистороннего соглашения;

- совместные мероприятия с органами прокуратуры по лесному надзору и пожарному надзору в лесах;
- взаимодействие с Управлением Росприроднадзора по Ямало-Ненецкому автономному округу в рамках заключенного соглашения.

С 1 января 2015 г. принципиально изменился подход к определению и разделению объектов государственного экологического надзора. В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к объектам надзора отнесены объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду. Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» к объектам надзора отнесены непосредственно предприятия или индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную деятельность.

Работа по подготовке подзаконных актов, направленных на создание новой системы разделения и учета объектов государственного экологического надзора, не завершена. Сложившаяся ситуация делает невозможным проведение работ по разделению объектов надзора в соответствии с принятыми критериями и категориями. В настоящее время перечень конкретных объектов хозяйственной деятельности в Ямало-Ненецком автономном округе, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, утвержденный приказом Минприроды России от 16 ноября 2010 г. № 513, представлен 425 предприятиями, основная масса которых это предприятия ТЭК, недропользователи, геологоразведочные предприятия, сервисные компании, предприятия ЖКХ, строительные и транспортные организации. Данные предприятия относятся к объектам хозяйственной и иной деятельности I и II категории и оказывают основное воздействие на окружающую среду. На их долю приходится 90% всех образующихся отходов и выбросов загрязняющих веществ в атмосферу.

В такой ситуации государственный региональный экологический надзор осуществляется практически «по остаточному принципу». Это образовательные и социальные учреждения, объекты торговли, субъекты малого и среднего предпринимательства, являющиеся объектами III и IV категории и оказывающие на окружающую среду воздействие, несравнимое по степени и масштабам с воздействием объектов федерального надзора. В результате надзорные органы исполнительной власти Ямало-Ненецкого автономного округа лишены реальных механизмов влияния на экологическую ситуацию в округе.

В связи с этим с целью повышения эффективности осуществления экологического надзора и обеспечения экологической безопасности

заслуживает внимания идея делегировать полномочия по государственному экологическому надзору на уровень субъектов РФ, за исключением экологического надзора на объектах, представляющих особую важность для развития экономики и обеспечения обороноспособности страны. Перечень таких объектов может быть установлен Правительством РФ.

Государственная политика в области охраны окружающей среды и рационального природопользования на уровне Ямало-Ненецкого автономного округа наряду с федеральным законодательством обеспечивается принятыми в округе законами и подзаконными нормативными правовыми актами<sup>1</sup>.

В юридической литературе, посвященной анализу государственного экологического управления на региональном уровне, отмечается, что многие региональные нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды имеют две группы пороков. С одной стороны, они зачастую дублируют федеральное законодательство, а с другой – противоречат ему, не приведены в соответствие с ним<sup>2</sup>. Довольно распространенным недостатком правового регулирования охраны окружающей среды является излишнее дублирование эколого-правовых предписаний, под которым следует понимать необоснованное целями правового регулирования охраны окружающей среды неоднократное (два раза и более) повторение в текстах нормативных правовых актов одинаковых по своему содержанию эколого-правовых предписаний. Данный недостаток характерен, прежде всего, для экологического законодательства субъектов Российской Федерации, в котором зачастую необоснованно повторяются требования федерального экологического законодательства в части определения содержания ключевых терминов в области охраны окружающей среды, фиксации объектов правовой охраны окружающей среды, закрепления основных инструментов охраны окружающей среды<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Законы ЯНАО от 27 июня 2008 г. № 53-ЗАО «Об охране окружающей среды в Ямало-Ненецком автономном округе»; от 9 ноября 2004 г. № 69-ЗАО «Об особо охраняемых природных территориях Ямало-Ненецкого автономного округа»; от 26 июня 2012 г. № 56-ЗАО «О недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе»; от 22 июня 2007 г. № 68-ЗАО «О регулировании лесных отношений на территории Ямало-Ненецкого автономного округа»; от 19 июля 2012 г. № 62-ЗАО «О регулировании отдельных водных отношений в Ямало-Ненецком автономном округе»; от 5 мая 2010 г. № 52-ЗАО «О территориях традиционного природопользования регионального значения в Ямало-Ненецком автономном округе»; от 26 июня 2012 г. № 59-ЗАО «О регулировании отдельных отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территории Ямало-Ненецкого автономного округа»; от 19 июня 2009 г. № 39-ЗАО «О регулировании отдельных земельных отношений в Ямало-Ненецком автономном округе».

<sup>2</sup> См.: Жочкина И.Н. Нормы права в механизме правового регулирования регионального государственного экологического управления // Экологическое право. 2015. № 5. С. 6–13.

<sup>3</sup> См.: Хлуденева Н.И. Дефекты в экологическом праве: понятие и виды // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 85–95.

Важной особенностью и несомненным достоинством законодательных актов, принятых в Ямало-Ненецком автономном округе, является то, что они практически не содержат норм, дублирующих положения федерального законодательства, а непосредственно регулируют вопросы, относящиеся именно к компетенции органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа. Это позволяет Ямало-Ненецкому автономному округу реализовать достаточно эффективную региональную государственную экологическую политику, направленную на достижение целей устойчивого развития региона, а также является составной частью реализации государственной экологической политики, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти.

Наличие федерального и регионального экологического законодательства, уполномоченных органов исполнительной власти Ямало-Ненецкого автономного округа в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, политической воли руководства округа позволяет предотвращать или минимизировать негативное воздействие на окружающую среду в процессе осуществления хозяйственной деятельности, возмещать (компенсировать) причиненный вред окружающей среде. Накопленный опыт Ямало-Ненецкого автономного округа в правоприменительной деятельности, проведении природоохранных мероприятий может быть востребован другими арктическими субъектами Российской Федерации и использован на федеральном уровне.

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В АРКТИКЕ

Высоцкая Дарья Александровна,  
*ассистент кафедры трудового и экологического права  
юридического института Сибирского  
федерального университета*

В последние десятилетия проблема экологической безопасности в Арктической зоне приобрела глобальное значение. В настоящее время сложилась непростая геополитическая обстановка – идет борьба за арктическую территорию, поскольку, во-первых, постоянная потребность в природных ресурсах подталкивает исследователей к подтверждению огромных запасов углеводородов в Арктике, во-вторых, не определен правовой статус данной территории, что дает повод несевверным державам проявлять интерес к природным запасам в рамках международного сотрудничества. Все это негативно сказывается на окружающей среде в том числе и российской Арктики.

Вопросы экологической безопасности Арктики регламентируются международным правом, а также национальными экологическими законодательствами арктических государств. К нормам международного права, в частности, относятся Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г., Конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г., Декларация об охране окружающей среды Арктики и Стратегия экологической защиты региона 1991 г., Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г., Соглашение о сотрудничестве в сфере реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике 2013 г. и др. Раньше проблемы экологической безопасности Российской Арктики связывали с ее промышленным освоением. Считалось, что осложнение экологической обстановки напрямую зависит от вовлечения территории Севера в промышленный оборот. На самом деле так оно и есть. На одной из конференций Международного арктического научного комитета (МАНК) были сгруппированы риски, оказывающие негативное воздействие на экологию Арктического бассейна в первую очередь<sup>1</sup>. К ним можно отнести риски, связанные с нефтегазоместорождениями, опасными веществами (кроме нефти), а также

<sup>1</sup> См.: Минаева И.Ю. Экологическая безопасность арктического региона: международно-правовые аспекты // Сибирский юридический вестник. 2004. № 1.

с иной деятельностью в Арктике (при радиационном загрязнении от атомных электростанций, судовых двигателей).

Все вышеперечисленное актуально и для России. В связи с нарастающей тревогой по поводу загрязнения Арктического бассейна, сокращения флоры и фауны Севера возникла дилемма: с одной стороны, экономическая и политическая потребность в разработке месторождений, с другой – сохранение природы Арктики.

Точечным регулированием проблему не решить. Необходим комплексный подход – применение запретительных, ограничительных мер наряду с внедрением природосберегающих технологий<sup>1</sup>. Причем это касается не только производственной стороны, но и иных общественных секторов экономики, коммунального, транспортного и рекреационного хозяйства. Толчком к комплексному разрешению вопросов экологической безопасности в Арктике стали Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. В данном акте были поэтапно сформулированы цели и задачи государственной политики по сохранению окружающей среды, приоритеты Российской Федерации в Арктике<sup>2</sup>:

1) 2008–2010 гг. – проведение геолого-геофизических, гидрографических, картографических и других работ по подготовке материалов для обоснования внешней границы Арктической зоны РФ; расширение возможностей международного сотрудничества, в том числе для эффективного освоения природных ресурсов Арктической зоны РФ; реализация целевых программ, финансируемых за счет средств бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников, включая формирование государственной программы развития Арктической зоны РФ на период до 2020 г., в рамках которой в качестве базовых создаются высокотехнологичные производственно-энергетические и производственно-рыболовственные кластеры, особые экономические зоны;

2) 2011–2015 гг. – международно-правовое оформление внешней границы Арктической зоны РФ и реализация на этой основе конкурентных преимуществ России по добыче и транспортировке энергетических ресурсов; решение задач структурной перестройки экономики в Арктической зоне РФ на основе освоения минерально-сырьевой базы и водных биологических ресурсов региона; создание и развитие инфраструктуры и системы управления коммуникациями Северного

<sup>1</sup> См.: Неелов Ю.В. Экологическая безопасность российской Арктики: некоторые организационно-правовые аспекты // Арктика. Экология и экономика. 2011. № 1.

<sup>2</sup> См.: Комлева Н. Арктические стратегии северных стран имеют много общего. Сравнительный анализ. URL: <http://regnum.ru/news/1405473.html>

морского пути для решения задач обеспечения евразийского транзита; завершение создания единого информационного пространства Арктической зоны РФ;

3) 2016–2020 гг. – превращение Арктической зоны РФ в ведущую стратегическую ресурсную базу Российской Федерации.

Пока баланс между освоением Арктической зоны и ее экологическим сохранением не достигнут, однако наметилась тенденция увеличения объемов финансирования природоохранных мероприятий, ужесточены экологические требования ко всем видам хозяйственной деятельности и формам природопользования. Следует отметить, что пока государство не располагает необходимым набором административных инструментов для сохранения природного комплекса арктических территорий.

Это обусловлено климатическими условиями<sup>1</sup>. Территории, непосредственно прилегающие к побережью арктических морей, являются объектом хозяйственной деятельности и аборигенного населения, но малопригодны для постоянного проживания, поэтому они должны быть неким ареалом присутствия очень ограниченного количества населения, представленного в том числе коренными жителями, исконно ведущими традиционный образ жизни. Не менее важна постоянная объективная информированность государственных органов, что будет способствовать обеспечению безопасности территории, в том числе связанной с защитой ее ландшафтной среды и флоры с фауной.

<sup>1</sup> См.: Неелов Ю.В. Указ. соч.



## Глава 4

# ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ АРКТИКИ

---





# РЕГИОНАЛЬНАЯ ИННОВАЦИОННАЯ СИСТЕМА АРКТИКИ: МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Ягья Ватаняр Саидович,  
*профессор, заведующий кафедрой  
мировой политики  
Санкт-Петербургского  
государственного университета,  
доктор исторических наук*

Иванов Владимир Владимирович,  
*ведущий научный сотрудник  
Арктического и Антарктического  
научно-исследовательского института,  
кандидат технических наук,*

Харлампьева Надежда Климовна,  
*доцент кафедры мировой политики  
Санкт-Петербургского  
государственного университета,  
кандидат исторических наук*

**П**рактика международного сотрудничества в Арктике с конца 1980-х гг. показала возможность создания пространства много-стороннего и двухстороннего взаимодействия правительственных структур арктических государств с общественными объединениями ученых, коренных народов Арктики, а также с представителями деловых кругов. Однако существуют проблемы, которые препятствуют эффективному сотрудничеству по разным причинам: для правительств – различие социально-экономического и политического обустройства, для некоммерческих организаций (ученых, коренных народов и др.), деловых кругов – трудности в создании правового и социокультурного пространства. В такой ситуации создание современной модели развития Арктики становится системой сложных взаимоотношений.

Перед представителями общественно-гуманитарных наук стоит задача сблизить естественно-научные и обществоведческие знания с целью поиска оптимальных решений для их научно-практического применения на местном уровне.

Единое геофизическое пространство обеспечивает условие для поиска общих вопросов, которые могут быть найдены на поверхности

Арктического минерагического пояса (Додин, 2010), на территории расселения коренных народов Арктики и в границах научных исследований геосистемы Арктики (АМАП, ГРИДА), а также в формирующейся политической системе, то есть в пределах зоны правовой ответственности по обеспечению морской безопасности (Илулиссат, 2011) и территории деятельности Арктического совета. При этом суверенные государства создают пространство номотетической (законной) Арктики<sup>1</sup> с целью формирования политико-правовых основ социально-экономических отношений.

Арктика представляется как территория региональной инновационной системы, где создаются условия для комфортного проживания жителей Арктики, сохранения и ведения традиционного образа жизни коренных народов Севера, а также для безопасного экономического развития с максимальным учетом природоохранных мер. Одним из примеров создания политико-правовых отношений в условиях включения Арктики в мирохозяйственные связи является вновь формируемая Арктическая зона РФ, находящаяся на стыке становления современных взаимоотношений между странами Европы, Северной Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона.

Для эффективной включенности Арктической зоны РФ в международное экономическое сотрудничество изучаются различные идеи, в том числе концепция устойчивого развития Арктики, интегральная морская политика Европейского Союза, идеи природоохранной тематики северного измерения, координация межрегиональных социальных инноваций, касающиеся сотрудничества органов местного самоуправления. В условиях активного освоения природно-ресурсного комплекса Крайнего Севера Российской Федерации главным направлением социальных вопросов становится создание законной системы регулирующих и координирующих механизмов сохранения прав населения Арктики на здоровую и безопасную жизнь.

Изучение современного обустройства Арктики основано на мирополитическом подходе, включающем в себя три политико-правовых блока: а) декларативные документы, характеризующие развитие (направления глобальной политики); б) регионообразующие положения и в) основы практики международного взаимодействия.

Декларативным документом, характеризующим направление глобальной политики, является концепт права на здоровую и плодотворную жизнь, регионообразующим положением – концепция устойчивого развития Арктики, а основой практики международного

<sup>1</sup> См.: Kharlampieva Nadezhda. Process of global transformation: the Arctic experience. Arctic Passages and the Northern Strategic Collaboration. SISU, Canadian Centre. Shanghai, 14–15 November, 2013. P. 82–85 (на кит. и англ. яз.).

сотрудничества – взаимоотношение людей в научно-исследовательском, социокультурном и социоэкономическом пространстве Арктики в целом и в Арктической зоне РФ в частности.

Необходимость следования принципу единства естественных и общественных наук в изучении теории и практики региональных инновационных систем является теоретической основой выявления особенностей социального обустройства прибрежных территорий Северного Ледовитого океана в рамках включенности Арктики в мирохозяйственную систему и формирования нового региона мировой политики в Арктике<sup>1</sup>.

Для объяснения применения теории социальных инноваций как научного направления в концепте права на здоровую и плодотворную жизнь в рамках устойчивого развития Арктики предлагается рассмотреть теорию «инноваций в социальных отношениях»<sup>2</sup>. Под инновацией в социальных отношениях понимается взаимодействие людей с органами власти, общественными объединениями, а также с представителями деловых кругов по созданию организационно-мобилизационной системы процесса принятия решений, изменяющей структуру коллективного действия и управления. Под социальными при этом подразумеваются отношения постоянно проживающего населения с разными субъектами экономических и общественных отношений, прибывающими извне (автор. – Н.Х.) на законных основаниях. Несмотря на множество механизмов договорных отношений, на отдельных территориях компактного проживания населения в районах Крайнего Севера/Арктической зоны РФ нужна четкая схема законных координирующих и регулирующих механизмов, гарантирующих права и обязанности при поддержке государства. Особая роль государственной гарантии является индикатором устойчивой системы отношений. Небольшая численность постоянно проживающего населения в местах компактного проживания, отдаленность от центра, особые условия холодного климата и рыночные отношения, передача предоставления социальных услуг в сферу малого бизнеса – все это вызывает много вопросов по определению общих интересов в местах постоянного и временного проживания, а также по налаживанию отношений между разными субъектами в решении вопросов обустройства территорий, развития инфраструктуры с учетом сохранения и охраны окружающей среды.

*Теория инноваций в социальных отношениях (innovation in social relations).* В силу того что теория инноваций в социальных отношениях как новое научно-исследовательское явление в общественно-по-

<sup>1</sup> См.: Харлампова Н.К. Арктическая политика устойчивого развития: международно-правовая парадигма формирования мировой политики // Актуальные проблемы мировой политики в XXI веке: сборник статей / под ред. В.С. Ягья, Т.С. Немчиновой. СПб.: СПбГУ, 2013. С. 212–228.

<sup>2</sup> Moolaert F., MacCallum D., Mehmood D. and Hamdouch A. The International Handbook on Social Innovation. USA, Edward Elgar, 2013.

литической науке находится на начальном этапе своего обсуждения, она носит научно-концептуальный и универсально-стратегический характер. Важными структурами во внедрении теорий инноваций в социальных отношениях в практику многосторонних отношений являются органы местного самоуправления. На муниципальном уровне они становятся одними из тех, кто занят совершенствованием регулирующих и координирующих законных механизмов наряду с общественными объединениями коренных народов Севера. Как показывает практика, органы местного самоуправления и общественные объединения, имеющие разные полномочия и компетенции, объединяются при разработке проектов нормативных правовых актов на местном уровне. Такая практика прослеживается, например, в Ямало-Ненецком автономном округе, в Республике Саха (Якутия).

Значимым в определении нововведений в социальных отношениях является понимание принципов общественно-государственных отношений Б. Левека<sup>1</sup> и четырех секторов Вилкинса<sup>2</sup> в процессе принятия решений. Суть общественно-государственных отношений состоит в том, что «новая природа инноваций, способна менять государственную политику и общественный порядок»<sup>3</sup>. Под четырьмя секторами социальных отношений имеются в виду представители государственных структур, общественных объединений, частных структур и независимых акторов в виде волонтеров и других групп людей, свободно распоряжающихся своим временем и средствами, участвующими в социальных проектах и программах. Создание на местах устойчивой системы социальных взаимоотношений при распределении прав и обязанностей, ответственного хозяйствования в сложных условиях проживания и активной экономической деятельности – главный вопрос современной Арктики.

При сохранении главенствующих законных регулирующих механизмов взаимодействия государственных структур с муниципалитетами как с негосударственными структурами объединения граждан, с общественными объединениями и с частными и независимыми акторами меняется монополярная система государственных отношений. На замену приходит понятие общественно-государственного, общественно-частного и государственно-частного социального партнерства. В упомянутых выше работах перечислены особенности системы ценностей и интересов четырех секторов, а также структуры взаимоотношений при смене управленческих парадигм на местах. Актуальность изучения и

<sup>1</sup> Levesque B. Social innovation in governance and public management systems: towards a ne paradigm? // Moulaert F. The International Handbook on Social Innovation. USA, Edward Elgar, 2013. P. 25–39.

<sup>2</sup> См.: Wilkins J. Alternative Service Delivery Revised. Discussion Paper, 10. London: Commonwealth Secretariat. URL: [www.publications.thecommonwealth.org/access](http://www.publications.thecommonwealth.org/access)

<sup>3</sup> FORA: New Nature of Innovation. Report to the OECD. Copenhagen. 2010. P. 7.

применения основ этих теорий заключается в том, что в период формирования современных территориально-природных и природно-ресурсных комплексов в Арктике происходит четкая градация зоны ответственности, которая способствует нововведению в социальных и правовых отношениях по отстаиванию общих интересов местных жителей, коренных народов на территориях ведения традиционного образа жизни для сохранения их прав на здоровую и плодотворную жизнь.

*Практика социальных инноваций.* В качестве примера приведем практику применения инноваций в социальных отношениях в Европейском Союзе, Скандинавских странах, а также в Российской Федерации.

Европейский Союз (далее – ЕС) начал реализацию идей по социальной политике в рамках Европейских рамочных программ в 1984 г.<sup>1</sup> Формирование социальных отношений, основанных на культурологической идентичности, полагаем, способствовало становлению европейских региональных инновационных систем (далее – РИС). В ноябре 2011 г. ЕС выдвинул идею «инновационного союза»<sup>2</sup>. Так инновации в социальных отношениях становятся ключевой политикой в рамках программно-проектной деятельности, обеспечивая основы правового пространства регионального единства. Большая заинтересованность стран – членов ЕС в развитии бесконфликтной политики является примером формирования мирного соседства и сосуществования ради сохранения спокойствия и развития.

Успешная реализация социальных проектов в Скандинавских странах за предыдущие годы тоже показала свою состоятельность. Так, правительства североскандинавских стран провозгласили создание единого регионального рынка<sup>3</sup> в сфере бизнеса и инноваций. Проект рассчитан на 2014–2017 гг.<sup>4</sup> Как показывает практика международного регионального сотрудничества, все хорошее быстро находит отклик у жителей приграничных районов. Из этого следует, что инновационно-ориентированные регионы Скандинавских стран становятся инициаторами совершенствования политики межрегиональных социальных отношений на международном и региональном уровне. Это было особенно заметно во взаимодействии приграничных и приморских му-

<sup>1</sup> Special issue of the Horizon Magazine dedicated 30 years of EU Research Framework Programmes. URL: [http://biconsortium.eu/sites/biconsortium.eu/files/publications/HORIZON30\\_210x275\\_dc\\_online\\_def\\_dbf.pdf](http://biconsortium.eu/sites/biconsortium.eu/files/publications/HORIZON30_210x275_dc_online_def_dbf.pdf) (дата обращения: 15 марта 2015 г.).

<sup>2</sup> What is Horizon 2020? // European Commission Web page. URL: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020> (дата обращения: 7 марта 2015).

<sup>3</sup> См.: Om Nordisk Innovation. Nordic Innovation // NordenWeb site. Artikel. 2011. URL: <http://www.nordicinnovation.org/sv/om-oss/om-nordic-innovation/> (дата обращения: 20 марта 2015 г.).

<sup>4</sup> Nordic Cooperation Programme for Innovation and Business Policy 2014-2017 // Nordic Council of Ministers, 2014. URL: <http://nordicinnovation.org/Documents/Programmes/Nordic%20Co-operation%20programme%20for%20innovation%20and%20business%20policy%202014-2017.pdf> (дата обращения: 2 мая 2015 г.).

ниципальных органов местного самоуправления, входящих в региональный Совет Баренцева/Евроарктического региона и субъектов Северо-Западного федерального округа Российской Федерации в период активного международного сотрудничества в начале 2000-х гг., когда возросла заинтересованность в изучении опыта соседних регионов.

В настоящее время трансформация структуры и содержания процесса принятия решений в Арктической зоне РФ происходит на уровне субъектов государственной, частной собственности и общественных объединений, а также на уровне органов местного самоуправления. Практика разработки специальных законодотворческих положений в субъектах Арктической зоны РФ<sup>1</sup> на уровне муниципальных органов местного самоуправления повышает роль законодательных органов региональных властей и становится почти единственным индикатором эффективности принятых законов. Рост правового самосознания населения и его заинтересованность в процессе принятия решений на местах, включая частные и государственные субъекты хозяйственной деятельности, общественные организации (коммерческие и некоммерческие, международные и региональные), становится основой выработки межсубъектных, межотраслевых социальных и правовых отношений и арктической политики в целом.

Заинтересованность органов местного самоуправления в международном взаимодействии обеспечивается: а) востребованностью в продолжении международных региональных инновационных практик в социальных и правовых отношениях в целях совершенствования системы государственного, общественного и корпоративного управления б) готовностью приграничных и прибрежных муниципалитетов местных органов самоуправления включиться в регулятивно-координирующие процессы международного экономического и экологического сотрудничества; в) совершенствованием новых форм социального и правового взаимодействия на местах.

Расширение сферы обеспечения права человека на здоровую плодотворную жизнь в Арктической зоне РФ будет проходить не только в связи с активным освоением природно-территориальных и природно-ресурсных комплексов, но и по мере становления Арктической морской транспортной системы в ходе открытия Северного морского пути как транзитного транспортного коридора. В связи с этим объединяющей идеей создания комплексной природоохранной политики становится водно-ресурсный принцип контроля за хозяйственной деятельностью в Арктической зоне РФ. В такой ситуации естествен-

<sup>1</sup> См.: Сморчкова В.И., Харлампьева Н.К. Социальные инновации в арктических муниципалитетах как фактор устойчивого развития // Арктика. XXI век. Гуманитарные науки. 2015. № 1 (4). С. 30–39. URL: [http://arcticjournal.s-vfu.ru/pdf/arktika\\_21\\_vek\\_gum\\_1\(4\)\\_2015.pdf](http://arcticjournal.s-vfu.ru/pdf/arktika_21_vek_gum_1(4)_2015.pdf)

но-научные знания в сфере гидроморфологического районирования водных ресурсов Арктики становятся наиболее востребованной областью знаний для прибрежных приграничных муниципалитетов шести северных морей Северного Ледовитого океана в российской Арктике.

*Практика международной проектной деятельности по водным ресурсам Арктики и водно-ресурсная политика Российской Федерации.* Водные ресурсы Арктики – существенная часть экономической, экологической и гуманитарной безопасности, входящей в компетенцию государственных органов власти. Главные потребители водных ресурсов – население Арктики, качество водных ресурсов – главный показатель благополучной арктической геосистемы, имеющей огромное значение для Мирового океана. Социальная значимость водно-ресурсных объектов – малоизученная тема в арктическом региональном сотрудничестве. Интерактивная деятельность по распространению новых знаний о водных объектах Арктики, об управлении ее водными ресурсами имеет место в отдельных проектах на субрегиональном уровне. Так, были предприняты попытки выработки индекса уязвимости водных ресурсов Арктики в ходе реализации совместного российско-американского проекта при участии муниципальных органов местного самоуправления со стороны Аляски (США) и Чукотского автономного округа (Россия) под руководством местных научно-исследовательских учреждений. Создана Рабочая группа по предотвращению паводковой ситуации в Арктике. На качество питьевой воды в Республике Коми было обращено внимание министров Баренцева/Евроарктического совета и др.

Вопросы управления водными ресурсами Арктической зоны РФ вполне могут стать актуальной темой формирования системы правовых норм, регулирующих общественные отношения в области использования и охраны вод в Арктике. Бассейновый принцип управления водными ресурсами<sup>1</sup> Арктической зоны РФ как основа формирования водного права, как самостоятельная отрасль законодательства и научно-правовая дисциплина, а также как подотрасль комплексной отрасли экологического права способен стать примером цивилизованного способа взаимодействия четырех секторов на местах и сотрудничества органов местного самоуправления в Арктической зоне РФ и Арктике в целом.

Комплексный интегрированный подход к изучению водных объектов Арктической зоны РФ и законодательства по водным ресурсам – уникальная возможность сосредоточить научно-исследовательскую и общественно-государственную практическую

<sup>1</sup> Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р.

деятельность на введении научного обустройства современных муниципальных органов местного самоуправления. РИС управления водными ресурсами Арктической зоны РФ может стать одним из способов консолидации усилий по формированию системы правовых норм, регулирующих общественные отношения по использованию, охране и восстановлению водных объектов. Несмотря на то что отношения, связанные с водой, находящейся в окружающей среде и не сосредоточенной в водных объектах, не регулируются водным правом, отношения по поводу земель, лесов, недр, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при использовании и охране водных объектов, регулируются водным правом в той мере, в какой это необходимо для рационального использования и охраны водных объектов.

Проектно-программная деятельность, ставшая требованием времени, нацелена на совершенствование системы общественно-государственного управления на основе формирования правовых основ бассейнового принципа в сфере регулирования и координации деятельности водных отношений (бассейновых советов). Система закрепления за органами местного самоуправления полномочий по охране водных объектов, находящихся в федеральной собственности (преимущественно малые реки) и расположенных на территориях муниципальных образований, а также организации просвещения и воспитания населения в вопросах использования и охраны водных объектов является существенной частью государственной политики, предусматривающей «реализацию комплекса информационно-коммуникационных мероприятий и пропаганды с использованием доступных и распространенных технологий... при объединении усилий структур по связям с общественностью и развития многостороннего диалога всех заинтересованных участников»<sup>1</sup>. Таким образом, принцип четырех секторов при его включении в процесс принятия решений вполне может быть реализован в программно-проектной деятельности по формированию правового пространства, регулирующего отношения по использованию и охране вод на местах.

В целях определения границ полномочий органов местного самоуправления представляется схема Арктической зоны РФ в современных административно-территориальных и водоресурсных границах с указанием устьевых областей северных и сибирских рек.

<sup>1</sup> Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», утвержденная постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2012 г. № 350. URL: <http://www.meteor.ru/upload/iblock/4b7/posstrf-29-04-2012-%E2%84%96350.pdf> (дата обращения: 12 апреля 2015 г.).



**Рис. 1.** Арктическая зона Российской Федерации в современных административно-территориальных и водоресурсных границах

**Границы:** 1 – водосбор бассейна Северного Ледовитого океана, 2 – водосбор бассейнов морей, 3 – бассейновые округа по Водному кодексу РФ, 4 – административно-территориальная граница Арктической зоны РФ, 5 – водоресурсная граница Арктической зоны РФ.

**Водосборы:** 6 – реки Арктической зоны РФ в ее административно-территориальных границах, 7 – реки Арктической зоны РФ за пределами ее административно-территориальных границ, 8 – реки Арктической зоны РФ в пределах ее водоресурсной границы, 9 – реки Арктической зоны РФ за пределами ее водоресурсной границы.

**Зоны:** 10 – пресные воды в течение года, 11 – пресные воды при максимальном стоке и осолоненные при минимальном стоке, 12 – распространение речных вод в моря.

**Гидрометрические створы:** 13 – замыкающие гидрометрические створы рек, 14 – пограничные гидрометрические створы рек на границе Арктической зоны РФ.

**15** – Номера бассейновых округов по Водному кодексу РФ:

02 – Баренцево-Беломорский;

03 – Двинско-Печорский;

15 – Нижнеобский;

17 – Енисейский;

18 – Ленский;

19 – Анадыро-Колымский.

**16** – Номера устьевых областей рек Арктической зоны РФ:

1 – Кольско-Туломская; 2 – Онежская; 3 – Северо-Двинская; 4 – Мезени и Куля; 5 – Печорская; 6 – Обско-Тазовская; 7 – Енисейская; 8 – Пясинская; 9 – Нижне-Таймырская; 10 – Хатангская; 11 – Анабарская; 12 – Оленекская; 13 – Ленская; 14 – Янская; 15 – Индигирская; 16 – Алазейская; 17 – Колымская; 18 – Анадырская.

Данная схема, основанная на бассейновом принципе, разработана в Арктическом и Антарктическом научно-исследовательском институте<sup>1</sup>. Уникальный научно-исследовательский продукт – ценный административный ресурс для создания устойчивой региональной инновационной системы в Арктической зоне РФ и в Арктике в целом. С помощью данной схемы возможно выполнение следующих пунктов Водного кодекса РФ и федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» в Арктической зоне РФ:

гарантированное обеспечение водными ресурсами текущих и перспективных потребностей населения и объектов экономики Российской Федерации;

создание условий для обеспечения благоприятных экологических условий для жизни населения, развития сферы услуг в области водного туризма и рекреации;

увеличение природоохранной инвестиционной активности в промышленности и жилищно-коммунальном хозяйстве;

сокращение водоемкости производства и снижение непроемких потерь водных ресурсов, повышение энергоэффективности российской экономики (экономия затрат на электроэнергию, потребляемую для доставки водных ресурсов до конечного потребителя, – до 15–20 млрд руб. в год);

повышение защищенности населения и объектов экономики от наводнений и другого негативного воздействия вод (вероятный предотвращенный ущерб от негативного воздействия вод – 960 млрд руб.).

Полагаем, что формирование законотворческой деятельности в водоресурсной сфере на примере органов местного самоуправления станет не только наиболее понятной частью их компетенции, а также нового формата взаимодействия с общественными объединениями, но и важной составляющей для выявления основ международной правовой природоохранной самоидентификации населения Арктической зоны РФ и Арктики в целом. Правильность такого суждения подтверждают, во-первых, взаимоотношения научно-исследовательского сообщества и местного населения, проверенные годами, приобретающее научно-практическое значение в целях обустройства здоровой среды проживания для будущих поколений в условиях развития системы информационного интерактивного пространства; во-вторых, система контроля водохозяйственной деятельности становится общественно-государственной, способной обеспечить контроль над

<sup>1</sup> См.: Иванов В.В., Третьяков М.В. Проблемы восстановления и развития системы гидрометеорологических наблюдений в устьевых областях рек Арктической зоны как основы государственного мониторинга этих поверхностных водных объектов // Общество. Среда. Развитие. 2015. № 4. С. 151–160.

деятельностью частных компаний с учетом интересов местных граждан в условиях налаживания правовых отношений. В связи с этим совершенствование законодательства и формирование новых форм социальных и правовых отношений по регулированию и координированию природоохранных мероприятий и требований строительства современных инфраструктур на местах выходят на качественно новый уровень.

Кроме того, основы знаний водоресурсных принципов международного сотрудничества могут стать решающими в условиях создания ответственных отношений между прибрежными органами местного самоуправления в части совершенствования водоресурсных концепций межрегионального сотрудничества, а также фундаментального права жителей на здоровую плодотворную жизнь. Так, водоресурсный принцип устойчивого развития Арктики как часть интегративного процесса принятия решений в арктическом сотрудничестве станет ключевой идеей создания региональной инновационной арктической системы в период становления евро-азиатской морской транспортной системы. В этой ситуации европейская региональная инновационная система, созданная на правовой основе, и прагматичная экономическая интеграционная политика и практика стран Азиатско-Тихоокеанского региона «встретившись» на прибрежной части Арктической зоны РФ, могут стать площадкой апробации новых форм в социальных и правовых отношениях на уровне органов местного самоуправления в условиях обеспечения грамотной государственной системы правового пространства на основе водоресурсных экологических принципов.

# ЕВРО-АЗИАТСКИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРАНСПОРТНЫЕ КОРИДОРЫ – ОСНОВА ТРАНСПОРТНОГО КАРКАСА ЭКОНОМИКИ

Чижков Юрий Владимирович,  
*действительный член  
Арктической академии наук,  
действительный член  
Международной академии транспорта*

**Н**а современном этапе развития мировой экономики происходит усиление глобальной конкуренции, охватывающей рынки товаров, услуг и капитала. Структурная перестройка мирового хозяйства связана с изменением баланса экономических центров, возрастанием роли международных и региональных экономических союзов, началом нового этапа технологической революции.

Необходим оптимальный коммуникационный каркас, обеспечивающий потоки материальных и людских ресурсов на региональном, межрегиональном и межгосударственном уровнях на основе национальных и международных транспортных коридоров (далее – МТК), которые создают фундамент мирохозяйственной интеграции и позволяют эффективно реализовывать транзитные функции государства.

Конвенционное определение МТК на универсальном уровне отсутствует, а наиболее распространено следующее: «Транспортный коридор – это часть национальной или международной транспортной системы, которая обеспечивает значительные национальные и/или международные грузовые и пассажирские перевозки между отдельными географическими районами. Включает в себя подвижной состав и стационарные устройства всех видов транспорта, работающих на данном направлении, информационные, навигационные, связные и телекоммуникационные системы, а также совокупность технологических, организационных и правовых условий осуществления этих перевозок».

В настоящее время сформировались три мировых экономических полюса: Евросоюз, Северная Америка, государства Восточной и Юго-Восточной Азии. В силу ряда факторов во внешнеэкономической деятельности нашего государства в последнее время значительно возросло значение стран Восточной и Юго-Восточной Азии, особенно Китая. Вместе с тем недопустимо прекращение устоявшихся торго-

во-экономических отношений с государствами Западной и Северной Европы. Российская Федерация должна стать коммуникационным мостом между Европейским Союзом и Китаем – полюсами экономического и технологического развития, и способствовать этому могут Евро-Азиатские международные транспортные коридоры.

К основным международным транспортным маршрутам, связывающим Европу и Азию, относятся:

- южный водный маршрут, проходящий через три океана с использованием Суэцкого канала;

- арктический морской маршрут, включающий Северный морской путь (далее – СМП), проходящий вдоль побережья Северного Ледовитого океана;

- наземный транспортный коридор «Восток – Запад», основой которого является «Транссиб», проходящий через весь евразийский континент от атлантического до тихоокеанского побережья с ответвлениями из Российской Федерации на Казахстан, Китай, Монголию и Корейский полуостров на Востоке, а также на Скандинавию и государства ЕС на Западе.



Следует отметить, что для формирования реального международного транспортного коридора необходима унификация законодательств, распространение норм международного торгового права на территории всех стран-участников. Для эффективной реализации транзитных функций требуются совместные политические, дипломатические и экономические усилия заинтересованных государств.

Простая стыковка железнодорожной, автодорожной и иных транспортных коммуникаций не обеспечивает эффективность транспортировки грузов по всей трассе, особенно когда реальная экономика подменяется геополитикой.

Невыполнение этих основных условий и стало преградой на пути успешной практической реализации ряда проектов, таких, например, как ТРАСЕКА и МТК «Север – Юг».

Наиболее предпочтительным и привлекательным для транспортников в настоящее время является Южный морской международный транспортный коридор, проходящий через Суэцкий канал.

При принятии Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года было отмечено, что по территории России проходит менее 1% всего товарооборота между Европой и Азией. Несмотря на уникальное геополитическое положение и огромный транзитный потенциал нашего государства, основной евразийский грузопоток (примерно 4 млн контейнеров) идет морским путем через Суэцкий канал в обход России.

Маршрут остается предпочтительным, несмотря на достаточно большую длительность транспортировки, которая до осени прошлого года составляла примерно 35 дней, а также на угрозы террористического характера со стороны пиратов Сомали. Важным преимуществом маршрута является возможность круглогодичной навигации судов, не имеющих ледового класса дедвейтом до 240 тыс. т, что позволяет использовать на этом направлении контейнеровозы вместимостью 18–20 тыс. 20-футовых контейнеров.

Конкурентные преимущества этого маршрута значительно возросли после 6 августа 2015 г., когда был открыт новый Суэцкий канал, что позволило обеспечить двустороннее движение судов. В результате среднее время ожидания кораблей во время прохода по каналу уменьшилось в четыре раза, а его пропускная способность увеличилась с 49 до 97 судов в день.

Наиболее эффективным, реально действующим наземным транспортным коридором на евро-азиатском направлении является МТК «Восток – Запад» на основе Транссиба. Его значение заметно возросло с учетом сохраняющейся нестабильности на Среднем Востоке и в Закавказье.

Транссибирская магистраль является одной из самых технологически оснащенных железнодорожных линий в мире. Здесь создана сквозная система диспетчеризации движения контейнерных поездов, действует надежный график транзитных перевозок, осуществляется непрерывное информационное обеспечение на всем пути следования контейнерных составов, обеспечивается высокая степень сохранности

грузов. Соблюдаются необходимые правовые условия, регламентируемые актами международного права и внутренними нормативными актами Российской Федерации. Использование данного маршрута позволяет пересечь весь евразийский континент в рамках двух таможенных пространств – России и Евросоюза.

В настоящее время по Транссибу курсирует порядка 15 маршрутов контейнерных поездов, в том числе позволяющих пересечь всю территорию нашего государства в широтном направлении за семь дней.

Дальнейшее развитие МТК «Восток – Запад» на основе Транссиба получит в результате реализации проекта «Белкомур», обеспечивающего его связь с портами в Архангельске и Мурманске.



Использование незамерзающего Мурманского порта, имеющего прямой выход в Атлантику, позволит замкнуть треугольник трех мировых экономических полюсов: Евросоюз – (Атлантический океан) – Северная Америка – (Атлантический океан, Белкомур, Транссиб) – государства Восточной и Юго-Восточной Азии (ЮВА) – (Транссиб) – Евросоюз. В сочетании с проектом «Баренц-линк» и другими проектами развития

транспортных коммуникаций на Севере Европы может быть организован железнодорожный выход с Транссибирской магистрали к северным портам Норвегии и Финляндии. Кроме того, дополнительное грузовое наполнение получит западный участок подхода к СМП. Прогнозируемый грузопоток – 35 млн т.

Наряду с развитием северного транспортного коммуникационно-го каркаса, повышением транзитного потенциала Арктической зоны «Белкомур» обеспечит освоение природно-ресурсного потенциала европейской части российского Севера, повышение транспортной доступности населенных пунктов арктических территорий и оптимизацию их материально-технического обеспечения.

Новая магистраль станет коммуникационной основой развития экономики Республики Коми, Пермского края, Архангельской и Мурманской областей. Она будет способствовать экономическому оживлению более 60 населенных пунктов с населением свыше 1,16 млн человек, расположенных непосредственно по маршруту магистрали, повышению качества жизни, образования, медицины, а также росту занятости, развитию туризма.

Возрастает инвестиционная привлекательность региона, будут созданы условия для реализации промышленных проектов, развития портов Архангельска и Мурманска. На 800 км сократится расстояние до промышленного Урала.

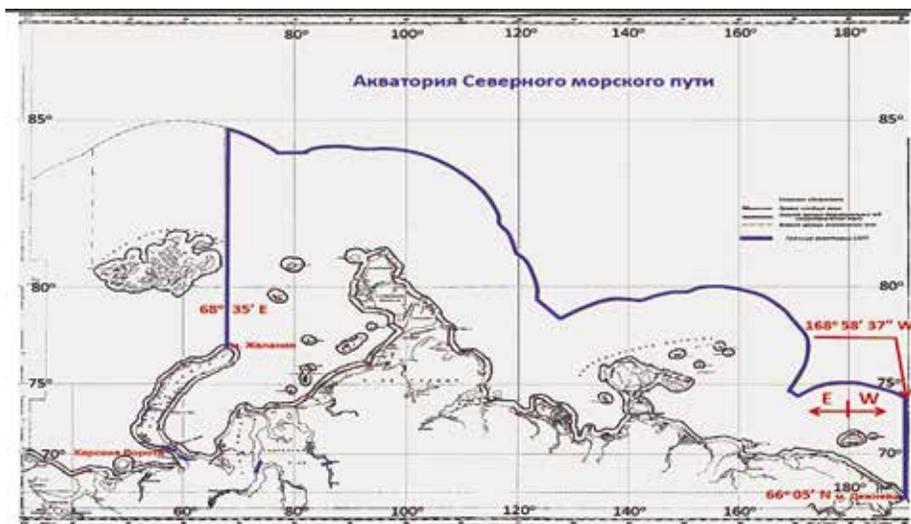
Необходимо отметить, что одновременно с этим заметно возрастает конкуренция со стороны портов Финляндии и Норвегии, особенно в связи с реализацией проекта по формированию сквозного железнодорожного движения на участке Кандалакша – Салла.

В сентябре 2015 г. в рамках официального визита Президента РФ В.В. Путина в Китайскую Народную Республику подписано соглашение о совместной реализации проекта «Белкомур».

Генеральным подрядчиком проекта выступит компания Poly Technologies, Inc., которая примет участие в финансировании, проектировании и строительстве новых участков, а также в модернизации действующих отрезков дороги.

Эта китайская компания также выразила заинтересованность в участии в инвестиционном проекте строительства нового глубоководного района Архангельского морского порта, а также в других инфраструктурных и промышленных проектах, связанных с реализацией проекта «Белкомур».

В последние годы большое внимание уделяется возрождению СМП, повышению его привлекательности для транспортировки грузов в направлении «Восток – Запад». В 2012 году за одну навигацию объем транзитных перевозок по СМП достиг рекордного значения –



1 126 680 т. Растет интерес к этому маршруту со стороны зарубежных компаний. Вместе с тем следует признать, что достигнутые показатели пока не обеспечивают экономическую эффективность СМП. По расчетам Центрального научно-исследовательского института морского флота (ЦНИИМФ) СМП станет экономически рентабельным при объеме коммерческих перевозок не менее 25 млн т в год.

Эффективному развитию СМП препятствует ряд проблем:

- требуется дополнительное изучение глубоководных высокоширотных маршрутов;
- побережье недостаточно оборудовано береговыми станциями международной службы «Навтекс»;
- почти все линейные дизельные ледоколы выработали свой ресурс и подлежат замене, а атомные ледоколы, кроме «50 лет Победы», должны быть выведены из эксплуатации и утилизированы в течение ближайших 10 лет.

Высоки риски загрязнения окружающей среды углеводородами. При этом во всем мире нет эффективных средств ликвидации разливов нефти в арктических льдах.

Требуется проведение большого объема работ по капитальному ремонту, реконструкции и модернизации арктических портов, за исключением порта Дудинка.

Вызывают сомнения доводы о преимуществах во времени и стоимости транспортировки грузов с использованием СМП. Дополнительные расходы на арктический корабельный сбор, ледовую разведку, ледокольную проводку, услуги ледового лоцмана и т.п., потери времени на «формирование каравана» для прохождения СМП в сопро-

вождении ледокола, более низкая скорость движения делают иллюзорной его экономическую эффективность по сравнению с южным морским маршрутом. Кроме того, строительство грузового судна ледового класса дороже конвенционального на 35–40%. Одновременно с этим увеличивается и стоимость страхования судна.

Продление сроков навигации в Арктике влечет большие финансовые затраты. Так, например, круглогодичная навигация, начавшаяся в 1978 г. в западном секторе Арктики по вывозу продукции Норильского комбината, обошлась государству примерно в 200 млрд дол. в ценах 1975 г.

На IV Международном форуме «Арктика: настоящее и будущее» в декабре 2014 г. отмечено, что в ближайшем будущем возможно увеличение площади льдов в Арктике. Кроме того, руководитель ФГКУ «Администрация Северного морского пути» А.Н. Ольшевский считает, что уменьшение массы льда и его площади не дает оснований говорить об отсутствии серьезных препятствий даже для атомных ледоколов. В качестве примера приведен рейс т/к «Индига» Мурманск – Певек под проводкой атомного ледокола «Ямал» в июле 2014 г.



Первые 900 миль караван прошел со средней скоростью около 10 узлов. 300 миль в Новосибирском и Айонском ледовых массивах средняя скорость составляла менее 1,5 узла.

Вместе с тем за полярным кругом располагается более 20% территории России. В настоящее время в районах Крайнего Севера добывается 95% газа, 75% нефти, основная часть никеля, олова, платиноидов,

золота и алмазов. Нефтегазовый потенциал береговой зоны и шельфа арктических морей оценивается в объеме более 100 млрд т – около 30% мировых запасов нефти и газа.

Арктика – важнейший стратегический регион, являющийся зоной интересов многих стран. Через Арктику проходят контролируемые исключительно Российской Федерацией морские пути между рынками Северо-Западной Европы и Тихоокеанского региона. Для защиты национальных интересов России необходимо военное присутствие в Арктике. Морское арктическое судоходство способствует поддержанию государством приоритетных отраслей экономики Севера (нефтегазовая, горнодобывающая, металлургическая, лесная). Развитие арктической морской транспортной инфраструктуры обеспечивает завоз социально значимых грузов в рамках Северного завоза, разведку и освоение новых месторождений природных ресурсов.

Все это свидетельствует о необходимости разработки арктической транспортной системы для устойчивого развития экономики российской Арктики, военно-политической стабильности и безопасности в этом регионе, защиты национальных интересов государства в целом.

Организация транснациональных перевозок с использованием международных транспортных коридоров требует совершенствования правовой базы, предполагает ускоренное внедрение информационных сервисов, реализацию современных транспортно-логистических технологий, основанных в том числе и на широком внедрении интеллектуальных транспортных систем.

# ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МОРСКИХ НАУЧНЫХ И МОРСКИХ РЕСУРСНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Иванова Юлия Владимировна,  
заведующий отделом государственных  
закупок и юридического обеспечения  
Всероссийского научно-исследовательского института  
геологии и минеральных ресурсов Мирового океана  
им. академика И.С. Грамберга  
(ФГБУ «ВНИИОкеангеологии»),  
кандидат геолого-минералогических наук

**З**акономерности выявления месторождений полезных ископаемых не знают границ и государств, в связи с чем развитие морских арктических исследований и создание правовой базы их нормативного регулирования крайне актуальны.

Российская Федерация традиционно относится к числу ведущих морских держав, играющих активную роль в исследовании, освоении и эксплуатации Мирового океана. Для экономической и социальной жизни России арктические моря имеют важное значение, объективно обусловленное протяженностью морской арктической границы (38 800 км) и площадью арктического континентального шельфа (4 200 000 кв. км, из которых 3 900 000 кв. км перспективны с точки зрения добычи углеводородных ресурсов – более 80% запасов нефти и газа).

Для решения разнообразных проблем, возникающих в связи с исследованием, изучением, освоением и рациональным использованием ресурсов и потенциала российских арктических морских акваторий, необходима интеграция усилий различных министерств и ведомств. В настоящее время отсутствует четкий механизм правового обеспечения функционирования системы геологического изучения как территории, так и минеральных ресурсов арктических акваторий.

Деятельность Российской Федерации на территории морских арктических акваторий, морские научные и ресурсные исследования для целей недропользования направлены на их освоение и использо-

вание в интересах безопасности, устойчивого экономического и социального развития государства.

Система морских научных и ресурсных исследований для целей недропользования в России начала формироваться в 1990-х гг., ее структура характеризуется сложной иерархической подчиненностью различных международных, нормативно-правовых, методических и инструктивных документов и включает в себя не только отраслевые акты, но и акты смежного законодательства, регулирующего земельные, налоговые и иные правоотношения. Несмотря на постоянно вносимые изменения в законодательство, в системе морских научных и морских ресурсных исследований для целей недропользования имеются пробелы, противоречия, несогласованности и неточности, затрудняющие практическое применение законодательства, снижающее эффективность деятельности в сфере геологического изучения, освоения и использования морских арктических акваторий.

Международно-правовой статус российских арктических акваторий определяется нормами Конвенции ООН по морскому праву, заключенной в 1982 г. в Монтего-Бей. Основным законом в сфере правового регулирования недропользования является Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах). Нормы ст. 6, 10.1 Закона о недрах предусматривают, что недра в пределах морских акваторий предоставляются в том числе для научно-исследовательских работ, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Одновременно с Законом о недрах в части морских научных и морских ресурсных исследований подлежат применению: федеральные законы от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее – Закон о шельфе), от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (далее – Закон о море), от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (далее – Закон об исключительной зоне), от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», Указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные акты министерств, федеральных агентств и служб, акты межведомственного регулирования. Деятельность недропользователей в пределах российских морских арктических акваторий должна базироваться на нормах законодательства, обеспечивающих необходимую правовую основу для реализации прав и обязанностей Российской Федерации и всех заинтересованных субъектов на указанных территориях с учетом международных обязательств государства.

Термины и понятия недропользования, регулирующие правовой статус морских научных и ресурсных исследований в системе правового регулирования, содержатся в различных нормативных актах российской правовой системы. Правовое регулирование отношений в сфере недропользования, как и в любой иной области правоотношений, невозможно без законодательного закрепления терминов и понятий, без норм-дефиниций. Проанализируем имеющиеся в законах дефиниции.

*Морские научные исследования:*

– ст. 24 Закона о море – «фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих исследований экспериментальные работы, направленные на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах, в водной толще и атмосфере»;

– ст. 4 Закона об исключительной зоне – «фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих исследований экспериментальные работы, направленные на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах, в водной толще и атмосфере»;

– ст. 4 Закона о шельфе – «фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих исследований экспериментальные работы, направленные на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах».

Исходя из содержания приведенных норм-дефиниций можно сделать вывод, что морские научные исследования включают в себя геологические исследования и изучение территориального моря и исключительной экономической зоны и континентального шельфа – «фундаментальные или прикладные исследования... по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах».

В приведенных нормах морские научные исследования связаны с осуществлением деятельности по исследованию природных процессов.

*Природные процессы:*

– ст. 4 Закона о шельфе – «природные ресурсы континентального шельфа – минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр (далее – минеральные ресурсы)»;

– ст. 4 Закона об исключительной зоне – «природные ресурсы – водные биологические ресурсы и неживые ресурсы, находящиеся в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, конкретизируя – неживые ресурсы исключительной экономической зоны – минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая

содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения, энергия приливов, течений и ветра, другие возможные виды неживых ресурсов».

Закон о море не содержит определения понятия «природные процессы». Таким образом, из сферы регулирования Закона об исключительной зоне исключаются понятия, относящиеся к недропользованию. Указания на ресурсы, которые прямо или опосредованно можно отнести к геологическим объектам, Закон об исключительной зоне не содержит.

Закон о море устанавливает правила поведения субъектов недропользования с помощью двух понятий: в норме ст. 24 указывается, что природные процессы происходят на морском дне и в его недрах, в водной толще и атмосфере, а в норме ст. 20 – что природные ресурсы могут использоваться и, конкретизируя, что региональное геологическое изучение, геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых на участках недр внутренних морских вод и территориального моря могут осуществляться лицами, отвечающими требованиям, предусмотренным законодательством Российской Федерации о недрах.

*Морские ресурсные исследования:*

– ст. 4 Закона об исключительной зоне – «прикладные научно-исследовательские работы, направленные на разведку, разработку и сохранение природных ресурсов исключительной экономической зоны»;

– ст. 31.1 Закона о море – «прикладные научно-исследовательские работы, проводимые в целях использования и охраны природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, за исключением недр»;

– ст. 4 Закона о шельфе – «прикладные научно-исследовательские работы, направленные на разведку континентального шельфа и разработку его минеральных ресурсов, водных биоресурсов и осуществляемые в соответствии с Законом об исключительной зоне».

Норма ст. 20 Закона о море устанавливает, что региональное геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых на участках недр внутренних морских вод и территориального моря «могут осуществляться». Возникающие при этом правоотношения в сфере недропользования регулируются Законом о недрах, но нормы Закона о шельфе не регламентируют правоотношения недропользования, возникающие в территориальном море. Однако норма ст. 31.1 Закона о море устанавливает, что морские ресурсные исследования не охватывают недра («за исключением недр»). Таким образом, морские исследования в пределах внутренних морских вод и террито-

риального моря, направленные на геологическое изучение, освоение и использование дна и недр подводных районов, то есть для целей недропользования, и есть, и отсутствуют.

Нормы Закона о недрах действуют на всей территории Российской Федерации и регулируют отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, освоением и использованием недр на территории Российской Федерации и ее континентальном шельфе, но содержат отсылку к условию – в соответствии с Законом о шельфе и нормами международного права.

Закон о недрах не устанавливает ни основ, ни структуры, ни системы морских научных и морских ресурсных исследований в целях недропользования. Данные правоотношения регулируются «соответствующим законодательством Российской Федерации», то есть Законом о шельфе, Законом об исключительной зоне, Законом о море и подзаконными актами к ним.

Нормы Закона о шельфе, Закона об исключительной зоне, Закона о море, определяя правовой статус континентального шельфа, исключительной экономической зоны, территориального моря, соответственно закрепляют и определения терминов и понятий, используемых в целях их правоприменения. Вопросы, относящиеся к деятельности субъектов на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации, не предусмотренные указанными федеральными законами, регулируются другими федеральными законами. При анализе Закона об исключительной экономической зоне и Закона о шельфе в системном единстве такой подход выглядит оправданным, если исходить из международно-правовых дефиниций понятий исключительной экономической зоны и континентального шельфа, данных в Конвенции ООН по морскому праву.

К недропользованию, согласно ст. 4 Закона об исключительной зоне, как было показано выше, относятся понятия природных ресурсов и морских научных исследований. В главе III данного закона содержатся нормы, определяющие порядок изучения и использования неживых ресурсов исключительной экономической зоны.

*«Неживые ресурсы» и «ресурсные исследования»:*

– норма ст. 16 определяет условия и порядок изучения, поиска, разведки и разработки неживых ресурсов, при этом ее положения в части использования и применения понятий, определенных в ст. 4, противоречат друг другу. В пункте 1 ст. 16 определено, что ресурсные исследования неживых ресурсов, их поиск, разведка и разработка производятся гражданами Российской Федерации и российскими юридическими лицами, иностранными гражданами, юридическими

лицами, государствами и компетентными международными организациями на основании лицензии на изучение, поиск, разведку и разработку неживых ресурсов, выдаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр, то есть Федеральным агентством по недропользованию. О неживых ресурсах и ресурсных исследованиях говорится и в ст. 17, и возникает коллизия норм внутри одного закона. Для сглаживания возникающих противоречий логично в формулировке нормы ст. 4 использовать понятия «природные ресурсы» и «морские научные исследования» применительно к правоотношениям, возникающим на основании недропользования.

В статье 4 Закона о шельфе определяется, что под природными ресурсами континентального шельфа понимаются минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр (иначе – минеральные ресурсы), а, как указано выше, морские ресурсные исследования – это прикладные научно-исследовательские работы, направленные на разведку континентального шельфа и разработку его минеральных ресурсов. Деятельность по изучению природы континентального шельфа (геологические исследования и изучение) остается за рамками правового регулирования. При этом в норме ст. 6.1 Закона о шельфе говорится о государственной программе разведки и разработки континентального шельфа, что закрепляет вывод о том, что отдельных геологических исследований и изучения континентального шельфа не предполагается в рамках данного закона, что по крайней мере странно. Согласно ст. 25 заявителям (и российским, и иностранным) может быть отказано в проведении морских научных исследований, если они имеют отношение к региональному геологическому изучению, геологическому изучению, разведке и добыче минеральных ресурсов континентального шельфа. Следует ли из этого, что законодатель действительно отказался от геологического исследования континентального шельфа?

Анализ положений Закона о шельфе, Закона об исключительной зоне, Закона о море и подзаконных актов позволяет сделать вывод: используемые в постановлении Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 391 «Об утверждении Правил проведения морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации и о внесении дополнения в п. 9 Порядка создания, эксплуатации и использования, сооружений и установок искусственных островов во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации» понятия «морские научные исследования», «прикладные научно-исследовательские работы», «неживые ресурсы» необходимо применять в следующих значениях:

– морские научные исследования – фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих исследований экспериментальные работы, направленные на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах;

– прикладные научно-исследовательские работы – научно-исследовательские работы, направленные на изучение, разведку и разработку минеральных ресурсов;

– неживые ресурсы – минеральные ресурсы, находящиеся на морском дне и в его недрах.

Под минеральными ресурсами логично понимать неживые ресурсы морского дна и его недр, в отсутствие юридической дефиниции – полезные ископаемые в естественно-научном определении.

В связи с активным освоением арктических акваторий остро встает вопрос о месторождениях, получивших у правоведов названия «трансграничное месторождение полезных ископаемых» и «трансграничная геологическая структура», являющиеся исключительно юридическими понятиями, введенными в российскую правовую систему Соглашением о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр<sup>1</sup>, в котором даны следующие дефиниции: «трансграничное месторождение полезных ископаемых – участок недр, в котором локализованы полезное ископаемое или подземные воды, пересекающий государственную границу сопредельных Сторон; трансграничная геологическая структура – переходящие через государственные границы геологические образования, в которых залегают или могут залежать единые для сопредельных Сторон трансграничные месторождения полезных ископаемых или подземных вод».

Впоследствии Соглашением между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств в районе Варангер-фьорда в российскую правовую систему введен порядок межгосударственного взаимодействия при открытии месторождения углеводородов, пространственно пересекающего границу между двумя государствами. Если применительно к континентальному шельфу, разграниченному настоящим соглашением, установлено существование месторождения углеводородов в недрах континентального шельфа одной стороны и другая сторона полагает, что указанное месторождение простирается и на ее континентальный шельф, последняя сторона может уведомить об этом первую сторону соответствующим образом и представляет данные, на которых она основывает свое мнение. В этом случае стороны обсуждают вопрос о контурах место-

<sup>1</sup> БМД. 2002. № 3. С. 35–39.

рождения. Если подтверждено, что месторождение находится по обе стороны линии разграничения, стороны заключают соглашение по вопросу эксплуатации такого трансграничного месторождения как единого целого. В такое соглашение включаются положения о путях наиболее эффективной эксплуатации месторождения, назначении оператора, способе пропорционального распределения месторождения и относящихся к нему доходов, а также о процедурах урегулирования разногласий в отношении данного месторождения. Любое соглашение между сторонами по вопросу эксплуатации трансграничных месторождений углеводородов в недрах континентального шельфа севернее точки 6, определенной в ст. 2 настоящего соглашения, также применяется к месторождениям углеводородов в недрах континентального шельфа, которые пересекаются линией разграничения, описанной настоящим соглашением, если стороны не договорятся об ином. Таким образом, разработка подобного месторождения будет проходить не в российском правовом поле, что интересам Российской Федерации не отвечает.

Для успешной реализации совместных с иностранными субъектами проектов как изучения, так и разработки территории континентального шельфа, находящегося под юрисдикцией Российской Федерации, в Законе о недрах необходимо определить не только понятия трансграничного месторождения полезных ископаемых и трансграничной геологической структуры месторождения полезных ископаемых в принципе, но «месторождение полезного ископаемого», «полезное ископаемое».

Предложенное С.Ю. Мареевой определение трансграничного месторождения как месторождения углеводородов, пересекаемого границами или иными узаконенными разделительными линиями – межгосударственными, внутригосударственными или индивидуально-пользовательскими (границами отдельных участков недр), устанавливает, что понятие распространяется исключительно на месторождения углеводородного сырья<sup>1</sup>. Однако трансграничным является не только месторождение углеводородов, но и любое иное месторождение, пересекаемое различными видами границ и разбиваемое таким образом на участки по формально юридическому принципу. Определять понятие трансграничного месторождения исходя из посылки естественной миграции углеводородов в толще горных пород неверно.

В силу того что термины «месторождение полезных ископаемых» и «полезное ископаемое» не закреплены в Законе о недрах, возникают

<sup>1</sup> См.: Мареева С.Ю. Правовой режим освоения месторождений нефти и газа, пересекаемых разными видами границ. М., 2006.

различные проблемы, в том числе на уровне соблюдения интересов коренных малочисленных народов Севера (далее – КМНС), которые настаивают на их праве разработки таких «экзотических» полезных ископаемых, не образующих самостоятельных месторождений, как ископаемая мамонтовая кость (далее – ИМК).

С вступлением России в рыночные отношения резко обозначилось отсутствие правового регулирования оснований пользования данным сырьевым ресурсом на федеральном уровне. Согласно действующим нормативным актам федерального уровня, в частности Закону о недрах, любые действия как физических лиц (например, представителей КМНС), так и юридических лиц, которые можно охарактеризовать как промышленный промысел ископаемой мамонтовой кости, приравниваются к сбору палеонтологических коллекционных материалов, разрешенному ст. 10.1, и оформляются решением органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, согласованным с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом и принятым для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Это не соответствует фактически действиям субъектов, осуществляющих использование ИМК, привычкам и отношению к ИМК представителей коренных малочисленных народов Севера, не согласуется с разрешительными документами органа управления государственным фондом недр, так как под видом сбора палеонтологических образцов осуществляется промышленный промысел. Определение правового статуса ИМК как минералогического, палеонтологического и другого геологического коллекционного материала приводит к недопустимой ситуации с оформлением разрешений на ее вывоз за рубеж: лицензия на вывоз оформляется не через Минприроды России, а через Минкультуры России. Соответственно и заключение эксперта о возможности вывоза образцов за рубеж составляется и выдается не экспертом Минприроды России. В настоящее время ИМК не включена в классификатор полезных ископаемых. В проекте новой версии Общероссийского классификатора полезных ископаемых и подземных вод (далее – классификатор), находящегося на утверждении в Ростате с 2010 г., ИМК включена в группу «биолиты» за №14.50.21.30.19.4 «Кость мамонтовая». Проблема статуса ИМК, имеющая экономическую и правовую составляющие, оказалась на стыке интересов науки, бизнеса и природоохранной деятельности, федеральной и региональной собственности. Один из ключевых вопросов в этой ситуации – может ли сырье являться «культурной ценностью». Обоснование правового статуса ИМК как «особого геокриогенного минерального ресурса» –

ключевой вопрос, определяющий решение этой проблемы на федеральном и региональном уровнях.

Международно-правовое регулирование морских научных исследований акваторий заложено в Конвенции ООН по морскому праву. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 391 «Об утверждении Правил проведения морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации и о внесении дополнения в пункт 9 Порядка создания, эксплуатации и использования сооружений и установок искусственных островов во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации» утверждены Правила проведения морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации (далее – Правила морских исследований). Правила морских исследований дополняются Инструкцией о порядке планирования морских научных экспедиций Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утвержденной приказом от 5 января 2000 г. № 2.

Никаких иных нормативных актов по вопросу проведения геологических и морских научных исследований подводных районов нет. В системе Федерального агентства по недропользованию существуют различные инструкции и рекомендации, носящие в основном рекомендательный характер, а процесс научных исследований приобретает характер правового обычая, когда научное сообщество устанавливает, какие полученные материалы и в каком виде должны быть вынесены на обсуждение и представлены на ученых, научно-технических и научно-редакционных советах.

Геологические исследования и изучение территорий морских арктических акваторий не могут осуществляться исключительно силами недропользователей, основная цель которых – освоение ресурсов недр. Государство должно проводить работы, направленные на государственное геологическое изучение территории, находящейся под государственным суверенитетом, и территорий под юрисдикцией Российской Федерации. В части геологических исследований и изучения территории континентального шельфа и расширенного континентального шельфа, об установлении которого подана соответствующая заявка в Комиссию ООН по континентальному шельфу, такие работы проводятся Федеральным государственным бюджетным учреждением «Всероссийский научно-исследовательский институт геологии и минеральных ресурсов Мирового океана имени академика И.С. Грамберга» (ФГБУ «ВНИИОкеангеологии») на основании го-

сударственных контрактов, заключенных в соответствии с нормами Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», не завершенных к настоящему времени, и государственного задания. В связи с последним встает вопрос об основаниях права пользования недрами новыми субъектами недропользования.

Согласно ст. 9 Закона о недрах пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе юридические лица, если иное не установлено федеральными законами. Однако специальных федеральных законов нет. Что заложено в формулировку «в том числе юридические лица», не ясно. Норма же ст. 10.1 Закона о недрах устанавливает основания возникновения права пользования недрами. В части бюджетных учреждений Федерального агентства по недропользованию возникает пробел в нормативном регулировании оснований возникновения права пользования недрами, закрепленных в закрытом перечне ст. 10.1 указанного закона.

Для устранения пробела в нормативном регулировании в части оснований возникновения права пользования участками недр необходимо дополнить ст. 10.1 Закона о недрах ч. 10:

«10) государственное задание по геологическому изучению недр (в том числе региональному) федерального государственного бюджетного учреждения».

Целесообразно определить понятия, дополнить классификатор, внести изменения в порядок пользования участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые (в частности, ИМК), и добавить основания возникновения права пользования недрами, упорядочить вопросы морских научных и ресурсных исследований в интересах России в целом и КМНС частности.

# РАЗВИТИЕ ИНЖЕНЕРНО-ГИДРОГРАФИЧЕСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АРКТИКИ

Митько Арсений Валерьевич,  
*председатель совета молодых ученых Севера,  
Арктическая общественная академия наук,  
Российский государственный  
гидрометеорологический университет  
(г. Санкт-Петербург)*

**Р**адикальные изменения геополитической обстановки, задач и условий обеспечения социально-экономического развития Арктического региона определяют основное содержание *комплексной реформы* – составной части и приоритетной цели современного этапа арктического строительства, в рамках которого осуществляется скоординированное совершенствование управления транспортно-коммуникационной системы пространственного развития.

В этих реалиях кадровый дефицит может стать серьезным препятствием в освоении Арктики. Экономическая составляющая арктического мегапроекта предполагает разработку сложных месторождений и создание для этого необходимой транспортной и энергетической инфраструктуры. Однако специалистов, способных принять эффективные управленческие решения в данных сферах, недостаточно или нет вообще. Необходимо построить полностью роботизированные подводные заводы по подготовке к перекачке газа, позволяющие весь замкнутый цикл добычи и очистки осуществлять под водой. Человечество пока не располагает безопасными технологиями нефтегазопромысловых работ в экстремальных природно-климатических условиях Арктики. Это определяет новые требования к подготовке специалистов. Наблюдается пробел в области региональной геологии. Кроме того, в отрасли уже много лет ощущается острейший дефицит метрологов, океанологов, криологов и т.д. Не хватает специалистов, которые знали бы регион, строение шельфов, могли интерпретировать сейсмические профили, обеспечивать основу для моделирования фазового состояния веществ.

Освоение арктического шельфа вообще, а подводно-подледное освоение в особенности, связано с повышенными рисками, которые

в значительной степени определяются техническими и природными факторами. Поэтому требуются новые прорывные технологии, позволяющие еще на стадии проектирования полнее и точнее предвидеть и проверять функционирование оборудования и систем в различных условиях, а затем обеспечивать их эксплуатацию. Критический анализ традиционной технологии создания техники освоения шельфа позволяет отметить ее основной недостаток, заключающийся в том, что проверка работоспособности оборудования и систем и их взаимодействия друг с другом происходит слишком поздно – как правило, при проведении пусконаладочных работ и испытаниях уже изготовленных образцов в ходе заводских испытаний. Если часть оборудования монтируется на месте эксплуатации, а значит, доставка, монтаж и испытания выполняются как морская операция, то к техническим рискам добавляются природные, и все усложняется многократно.

В процессе испытаний выявляются недостатки и проблемы оборудования и систем, осуществляется их отладка и доводка, а порой и переделка. Все это основные причины увеличения стоимости и сроков создания образцов техники освоения шельфа. Эти же обстоятельства усложняют *подготовку персонала* и все работы, реализуемые в течение всего цикла эксплуатации сооружения. С некоторым опережением испытываются особо сложные образцы техники, когда предусматривается создание стендов для отработки конструктивных и технологических решений и режимов работы. Но это принципиально изменить процесс создания образцов техники освоения шельфа в целом, а тем более улучшить его уже не может. А сам стенд, несмотря на его уникальность, сложность и стоимость, как правило, в дальнейшем не используется (в лучшем случае – *в качестве учебного образца*).

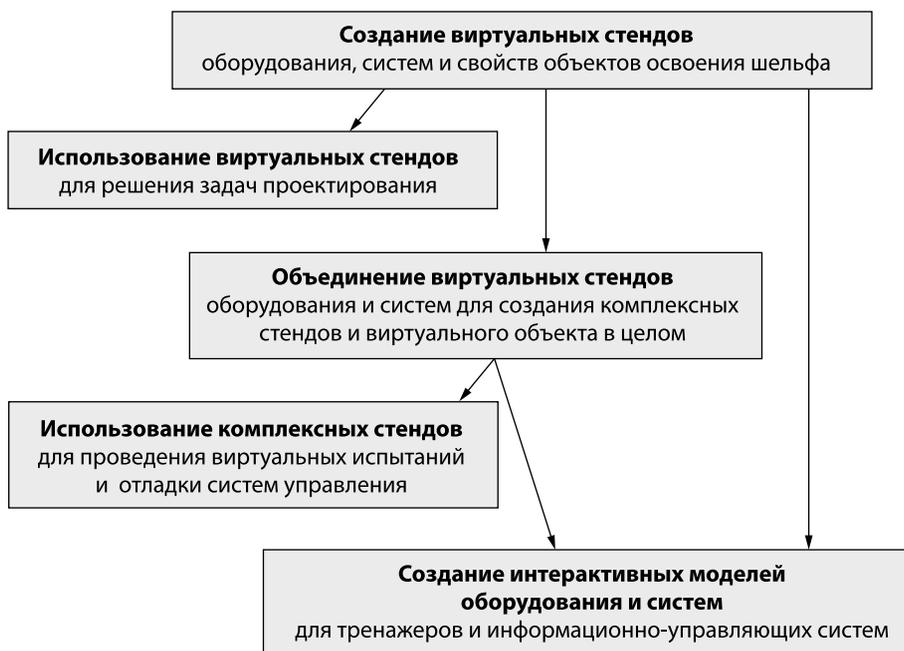
Математическое моделирование как инструмент практической проверки проектных решений и режимов работы применяется при проектировании техники освоения шельфа локально, в основном при расчетах оборудования и систем, мореходных и прочностных свойств. Упрощенные модели оборудования и систем создаются для отладки автоматизированных систем управления. Более полные и комплексные математические модели оборудования и систем, режимов их работы разрабатываются позже – в рамках технологии создания тренажеров и информационно-управляющих систем – как правило, заказчиком или эксплуатирующей организацией *с целью подготовки персонала и (или) центров управления при чрезвычайных ситуациях*. При создании специализированных и комплексных тренажеров, обучающих систем разработчики вынуждены разрабатывать комплексные математические модели процессов и режимов работы оборудования и систем объекта морской техники с высокой степенью адекватно-

сти на основе бумажной документации проектанта. Таким образом, существующая технология требует значительных затрат времени и средств и тем не менее не дает гарантий завершенности объекта морской техники к моменту сдачи заказчику. На стадии испытаний и даже сдачи образцов техники все равно приходится заниматься их технической и функциональной доводкой. В случае с объектами подводно-подледного освоения шельфа такая технология создания и использования морской техники становится еще более сложной и дорогой при сохранении высокого уровня технических и финансовых рисков. Это характерно для многих областей сложной техники, например для авиации и атомной энергетики. Современными тенденциями развития технологий создания сложной техники является стремление перенести на стадию проектирования, во-первых, подготовку производства с использованием программных средств управления жизненным циклом изделий (Catia, Enovia), а во-вторых, проверку их работоспособности и отработку режимов работы, то есть проведение виртуальных испытаний изделий.

Для проведения виртуальных испытаний изделий на стадии проектирования применяется компьютерное моделирование с использованием комплексов математических моделей, называемых поведенческими (являющихся по сути виртуальными стендами оборудования и систем, а также среды, в которой они будут эксплуатироваться). Чем масштабнее, полнее и точнее моделируется изделие, тем большие вычислительные ресурсы, то есть высокопроизводительные программно-аппаратные средства (суперкомпьютеры), требуются.

Аналогичный технологический подход предлагается реализовать и при создании техники освоения шельфа. Его суть заключается в том, что на этапе проектирования параллельно с традиционным процессом разработки проектной документации разрабатываются виртуальные стенды (комплексы поведенческих, или предсказательных, математических моделей) оборудования и систем, а также внешней среды (*виртуальные полигоны*), в которой они будут работать. Это позволит на стадии проектирования проводить виртуальные испытания, то есть проверку различных режимов работы оборудования, систем и их комплексов, а также хода морских операций по доставке, монтажу и испытаниям этого оборудования на месте эксплуатации.

Одно из важнейших условий реализации изложенного подхода заключается в создании технологии, обеспечивающей параллельность разработки виртуальных стендов оборудования и систем с проектированием их самих. Для этого необходимо решить ряд научно-технических и технологических проблем, структура которых представлена на рис. 1.



**Рис. 1.** Схема технологии создания и использования виртуальных стендов

Суть этих проблем и путей их решения кратко можно представить следующим образом:

1. Создание базы прототипов *виртуальных стендов (поведенческих, или предсказательных, моделей)* основного оборудования, систем и свойств морских объектов освоения шельфа позволит сформировать технологический задел, обеспечивающий возможность разработки этих стендов параллельно с проектированием.

2. Отработка технологии использования виртуальных стендов оборудования, систем и свойств морских объектов позволит выполнять полномасштабные, многовариантные, более полные и точные расчеты, проводить научные исследования и анализы на основе вычислительных экспериментов, оптимизации проектных решений.

3. Формирование на основе типовых и объединенных моделей их интерактивных аналогов для тренажеров и информационно-управляющих систем, имитирующих проведение виртуальных морских операций установки и монтажа оборудования, технического обслуживания и ремонта, позволит обеспечить *подготовку персонала по использованию оборудования и систем в нормальных и аварийных режимах различных объектов, в том числе при ликвидации чрезвычайных ситуаций.*

Наличие виртуальных стендов и полигонов дает возможность по-иному подойти к созданию тренажеров и информационно-управляющих систем, обеспечивающих подготовку персонала и поддержку эксплуатации морских объектов. Если ранее проектант выдавал исполнителю – разработчику тренажеров проектную и эксплуатационную документацию, то новая технология позволит представлять математические модели необходимого оборудования, систем и комплексов, их процессов и режимов, причем актуальные на текущий момент. Внедрение изложенной технологии в практику создания морской техники освоения шельфа связано с рядом проблем.

Первая проблема имеет методологический характер, обусловленный тем, что разработка виртуальных стендов основана на математическом моделировании, которое объективно является сложной информационно- и наукоемкой технологией. Поэтому ее применение традиционно: в течение десятилетий оно являлось в основном сферой деятельности научно-исследовательских организаций, а проектно-конструкторские бюро использовали математическое моделирование для решения локальных задач и подготовки (выдачи) исходных данных для научно-исследовательских институтов.

Благодаря модульности программирования стало возможным применение технологии прототипирования при разработке математических моделей: можно создавать базы типовых моделей оборудования и систем, а затем использовать их при проектировании, тем самым уменьшая сроки и трудоемкость разработки моделей.

Современное разделение труда между научно-исследовательскими и проектными организациями в этой области можно охарактеризовать следующим образом:

– моделирование с расчетными сетками от нескольких десятков и сотен тысяч до миллионов ячеек и временем расчета, измеряемым часами или в пределах реального времени, – для проектно-конструкторских организаций;

– моделирование с расчетными сетками от десятков миллионов и более ячеек с временем расчета, измеряемым неделями и месяцами, – для научно-исследовательских организаций.

Указанные обстоятельства определяют цели, задачи и содержание научно-образовательной деятельности как отдельного научно-образовательного направления, в основе которого лежит морская инженерная гидрография.

Второй проблемой является сопровождение моделей-стендов (поддержание в актуальном состоянии, хранение контрольных экземпляров и т.п.) на всех этапах жизненного цикла морских объектов. Кроме того, требуется выработка и проведение единой научно-методической

политики по внедрению технологии создания и использования стендов-моделей в практику работы производственных подразделений. Учитывая необходимость решения сложных научно-технических и организационных проблем и координации работ различных научных и проектных организаций и специалистов с целью отработки и внедрения технологий предсказательного моделирования в практику создания и использования морской техники освоения шельфа, предлагается реализовать пилотный проект научно-технологической площадки, концепция которой заключается в следующем: научно-технологическая площадка создается на базе проектной организации (в качестве таковой предлагается ОАО «ЦКБ МТ «Рубин») с участием ведущих национальных исследовательских центров, институтов РАН и федеральных университетов, проектных и научно-исследовательских организаций нефтегазовой отрасли (рис. 2).



Рис. 2. Участники и задачи научно-технологической площадки

Федеральные университеты участвуют в научно-технических разработках, тесно связанных с образовательным процессом. Предлагается объединение усилий различных профильных организаций и вузов для развития научно-образовательного направления по решаемой проблеме, а не по области знаний, что актуально для освоения арктического шельфа России. Основой является морская инженерная гидрография, или геоматика, в соответствии с ГОСТ Р 52438-2005, где она определяется как научно-техническое направление, объединяющее

методы и средства интеграции информационных технологий сбора, обработки и использования пространственных данных, включая геоинформационные технологии.

Геоматика включает электронную геодезию, спутниковые технологии высокоточного позиционирования на основе применения глобальных навигационных систем, дистанционное зондирование Земли и геоинформационные технологии. Современная гидрография во многом базируется на использовании достижений геоматики. За последние 10–15 лет методы выполнения гидрографических съемок претерпели радикальные изменения. Это связано с широким внедрением персональных компьютеров и новых технических средств, таких как спутниковая навигационная аппаратура с обработкой фазы несущей, цифровые однолучевые и многолучевые эхолоты, гидролокаторы бокового обзора, а также батиметрические гидролокаторы бокового обзора. Появились инновационные гидрографические технологии в виде электронных гидрографических информационных систем различного назначения. В большинстве из них возможен прямой экспорт результатов съемки рельефа дна в обменный формат электронной навигационной карты.

Главной задачей гидрографии является описание подводного рельефа. До недавнего времени основной целью получения таких сведений было обеспечение безопасности мореплавания и решение прикладных задач. В настоящее время, учитывая интенсивное освоение ресурсов Мирового океана, *роль гидрографии существенно расширяется в связи с необходимостью гидрографического обеспечения многообразной морской деятельности.*

Вышеуказанные обстоятельства потребовали инновационного подхода к обучению современных гидрографов. Инновационные методики преподавания гидрографии и морских электронных информационных систем включают:

1) максимальное использование компьютерных форм представления информации с применением средств мультимедиа в виде презентаций (формат пакета Power Point), а также видеоклипов для представления лекционного и учебно-методического материала;

2) применение программ тренажеров-имитаторов для освоения ЭГИС QINSY и HYPACK;

3) освоение свободно распространяемого в сети «Интернет» гидрографического программного обеспечения для выполнения лабораторных и самостоятельных расчетных работ;

4) широкое использование в учебном процессе материалов по гидрографии, публикуемых в сети «Интернет», включая специализированные журналы в электронной форме и видеоклипы;

5) создание и поддержание на современном уровне электронной библиотеки вуза, содержащей актуальные публикации по геодезии, гидрографии, электронной навигации и картографии, геоинформационным технологиям, а также по смежным дисциплинам (океанологии, гидроакустике, морской геофизике и геологии);

6) размещение информации об учебных материалах на сайте вуза.

При освоении учащимися ЭГИС существенное значение имеет наличие учебно-методического комплекса, включающего методические указания по выполнению лабораторных работ и наборы исходных данных (файлов) для решения конкретной задачи. Другим материалом, дополняющим учебно-методический комплекс, являются файлы видеоклипов и вебинаров, содержащие наглядную информацию о последовательности действий программы для получения окончательного результата. Видеоклипы доступны для просмотра в сети «Интернет» (например, в YouTube), а также создаются самостоятельно.

Существенное значение для обеспечения высокого уровня образовательного процесса в области гидрографии имеет эффективное использование ресурсов сети «Интернет». Новейшая информация по гидрографии может быть классифицирована по следующим направлениям:

1. Сведения по техническим и программным средствам, предоставляемым фирмами – производителями гидрографического оборудования.

2. Документы и материалы международной и национальных гидрографических организаций.

3. Информация профессиональных и общественных организаций в области геоматики, включая материалы конференций, доклады на международных выставках и семинарах.

4. Научные публикации в области морской геоинформатики отечественных и зарубежных фирм, специализирующихся в области гидрографического обеспечения морской деятельности.

5. Материалы ведущих зарубежных и отечественных высших учебных заведений в области геоинформатики, включая морскую геоматику и гидрографию.

6. Публикации в отечественных и зарубежных специализированных гидрографических журналах и журналах, связанных с навигационно-гидрографическим обеспечением морской деятельности.

Среди зарубежных высших учебных заведений, предоставляющих образовательные услуги в области морской геоматики, можно отметить университеты Нью-Хемпшир (University of New Hampshire, USA, сайт: [www.com-jhc.unli.edu](http://www.com-jhc.unli.edu)) и Нью-Брансвик (University of New-Brunswick, Canada, сайт: [www.omg.unb.ca](http://www.omg.unb.ca)).

Особенностью промышленной гидрографии является высокоточное позиционирование морских буровых установок и использование подводных технических средств. Их эффективность обусловлена применением гидроакустических навигационных систем с длинной и ультракороткой базой, которые позволяют определять пространственные координаты объекта в толще воды и на дне, а также положение объекта для решения задач, требующих точного определения местоположения.

Одно из важнейших условий реализации изложенного подхода заключается в создании технологии, обеспечивающей параллельность разработки виртуальных стендов оборудования и систем с проектированием их самих. Для создания такой технологии разработки морской техники для подводно-подледного освоения шельфа необходимо решить ряд научно-технических и технологических проблем, в первую очередь сформировать научно-образовательное направление «Морская геоматика».

Одной из предлагаемых организаций является РГГМУ. Пример структурной реализации – создание факультета морской геоматики с кафедрами арктического регионоведения, геодезии и гидрологии, прикладной гидрофизики и гидроакустики, сейсмоакустики и морских информационных систем, спутниковой океанографии и др. Специалисты по перечисленным направлениям могут быть приглашены из организаций, формирующих совместно с Арктической общественной академией наук и Санкт-Петербургским отделением секции геополитики и безопасности РАЕН научно-образовательный кластер «Морская геоматика».

Данная концепция разработана секцией «Наука и образование» Арктической общественной академии наук, одобрена на отчетном собрании Арктической академии наук и секции геополитики и безопасности РАЕН, поддержана на Международном инновационном саммите в Москве 24 февраля 2015 г., одобрена Экспертным советом по арктическому и континентальному шельфу Комитета по энергетике ГД СФ РФ 12 марта 2015 г.

Предложения по формированию научно-образовательного направления «Морская геоматика»:

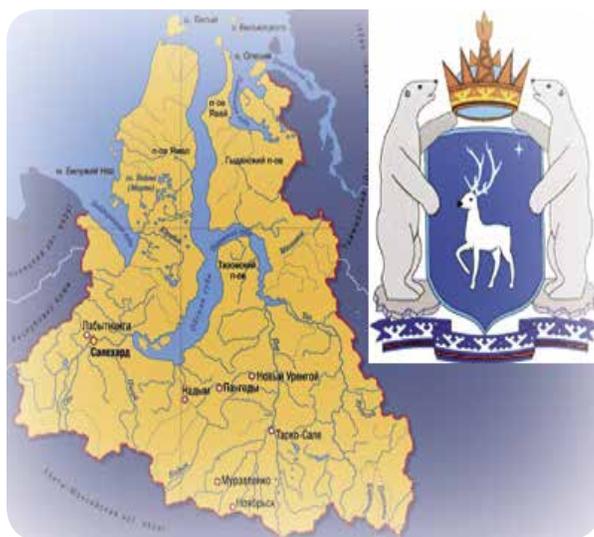
- разработка концепции формирования направления «Морская геоматика» (морская инженерная гидрография);
- организация мероприятий по формированию государственного заказа на специалистов этого профиля;
- определение базового вуза (приоритетным может явиться РГГМУ);
- разработка учебных планов и программ;
- разработка виртуальных стендов и полигонов для подготовки специалистов, а также организации учебных практик на судах.



## Глава 5

# ПРАВОВАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ (НА ПРИМЕРЕ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА)

---





# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В ЯНАО: ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫСОКИХ СТАНДАРТОВ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ

Путило Наталья Васильевна,  
*заведующий отделом  
социального законодательства  
Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
кандидат юридических наук*

Уровень здравоохранения в любом регионе – это важнейший показатель качества жизни, степени ориентированности политики властей на сохранение и укрепление человеческого потенциала. Вот уже долгие годы для характеристики качества здравоохранения того или иного региона используются: 1) расходы на здравоохранение; 2) материнская смертность (на 100 тыс. живорождений); 3) удовлетворенность качеством здравоохранения; 4) среднегодовой прирост населения; 5) ожидаемая продолжительность жизни; 6) коэффициент рождаемости у подростков.

Официальные статистические показатели свидетельствуют о наличии общей по сравнению с иными регионами Российской Федерации положительной динамики в здравоохранении Ямало-Ненецкого автономного округа, однако имеются и отдельные негативные тенденции, которые, несмотря на предпринимаемые усилия, пока не удалось преодолеть.

Так, в соответствии с официальной информацией<sup>1</sup> прирост населения в 2015 г. составил 314 человек, коэффициент рождаемости – 16,5 на 1000 человек, что ниже, чем в 2014 г. (16,9) на 2,4%. Коэффициент смертности вырос по сравнению с 2014 г. (5,1) на 2,0% и достиг в 2015 г. 5,2 случаев смерти на 1000 человек. Показатель смертности населения Ямало-Ненецкого автономного округа от новообразований по итогам 2015 г. составил 96,3 на 100 000 населения, что выше, чем тот же показатель за 2014 г. на 14,9%; значительно (почти в два раза по сравнению с 2014 г.) возросло число умерших от туберкулеза; доминирующим путем передачи ВИЧ-инфекции в Ямало-Ненецком автономном

<sup>1</sup> Доклад о состоянии здоровья и организации здравоохранения в Ямало-Ненецком автономном округе в 2015 году. URL: <http://depzdrav.yanao.ru/node/4806>

округе, как и во всей России, продолжает оставаться наркотический, причем в 2015 г. доля наркотического пути инфицирования увеличилась и составила 38,4% при 26,97% в 2014 г. Отрицательную динамику в данных областях несколько смягчает то обстоятельство, что приведенные показатели лучше, чем по Российской Федерации в целом и в Уральском федеральном округе в частности.

В настоящее время в научной литературе<sup>1</sup> отмечается несколько проблем, характерных для системы здравоохранения арктических регионов, которые негативно влияют на привлекательность региона для трудовой миграции:

- 1) низкое количество посещений врачей для тундрового населения;
- 2) отсутствие межсубъектового взаимодействия в рамках оказания медицинской помощи с помощью средств санитарной авиации;
- 3) недостаточное использование возможностей дистанционных технологий в процессе оказания медицинской помощи.

Специфика выявленных проблем состоит в том, что они требуют не столько применения финансовых рычагов воздействия, сколько использования мер организационно-правового характера.

Основным законодательным актом в рассматриваемой сфере является Закон ЯНАО от 10 января 2007 г. № 12-ЗАО «О здравоохранении в Ямало-Ненецком автономном округе». Следует отметить положительную особенность данного акта: концепция разделения сфер ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации предполагает, что основное регулирование отведено федеральному центру, а субъекты Российской Федерации должны в своих актах конкретизировать федеральные нормы, дополнять их, ориентируясь прежде всего на территориальную специфику того или иного субъекта Российской Федерации. Однако в значительном количестве субъектов Федерации региональные законы по предметам совместного ведения воспроизводят федеральные нормы, не акцентируя внимание на национальные, социально-экономические, географические, природные и иные особенности региона. В Ямало-Ненецком автономном округе основной акт в сфере здравоохранения учитывает характер заболеваемости населения, специфику оказания медицинской помощи, особенности деятельности медицинских работников.

В окружном законе закреплены особые социально-экономические гарантии и меры социальной поддержки в сфере охраны здоровья граждан. Так, например, жители Ямало-Ненецкого автономного округа имеют право на специальный медицинский уход (комплекс ма-

<sup>1</sup> См.: Цомартова Ф. В. Специальные проблемы здравоохранения Арктики и правовые средства их решения // Аграрное и земельное право. 2015. №4 (124). С. 108–110.

нипулятивных вмешательств, направленных на удовлетворение базовых, в первую очередь физиологических, потребностей пациента), на получение комплекта белья для новорожденных («детское приданое»). В Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» подобные нормы отсутствуют.

Позитивным моментом закона ЯНАО о здравоохранении является закрепление на законодательном уровне дополнительных гарантий доступности медицинской помощи. Речь идет о ст. 13, согласно которой размещение медицинских организаций автономного округа должно производиться с учетом их приближенности к месту жительства, месту работы или обучения, а также транспортной доступности медицинских организаций автономного округа для всех групп населения, в том числе для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения.

Аналогичные нормы отсутствуют в федеральном законе и с целью устранения негативных явлений правоприменительной практики (закрытие и слияние организаций социальной сферы, ухудшение качества медицинских и иных услуг) на федеральном уровне остро ощущается потребность в установлении общих параметров доступности социальных услуг, на основе которых и осуществлялось бы регулирование отдельных аспектов этой доступности федеральными и региональными органами исполнительной власти. С этой целью возможным видится пересмотр распоряжения Правительства РФ от 19 октября 1999 г. № 1683-р «О методике определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры» и придание ему общеобязательного характера посредством закрепления в форме постановления Правительства РФ или указа Президента РФ.

Согласно ст. 24 Закона ЯНАО о здравоохранении жители округа имеют право на получение путевок на санаторно-курортное лечение в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Этот режим значительно отличается от норм ст. 83 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», согласно которым финансовое обеспечение санаторно-курортного лечения граждан, за исключением медицинской реабилитации, осуществляется за счет бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов, выделяемых для отдельных категорий граждан, бюджетных ассигнований федерального бюджета, выделяемых федеральным органам исполнительной власти на оказание государственных услуг по санаторно-курортному лечению, а также иных источников.

Так, если постановлением Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1382 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год» не предусмотрены расходы на санаторно-курортное лечение, то постановлением Правительства ЯНАО от 25 декабря 2015 г. № 1310-П «Об утверждении Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год» установлено, что больным из числа работающих граждан в возрасте от 18 лет, проживающим в автономном округе, без взимания с них платы за счет средств окружного бюджета предоставляются путевки на долечивание (реабилитацию) непосредственно после стационарного лечения и восстановительное лечение в санаторно-курортных организациях разных форм собственности.

Следует заметить, что доля финансирования медицинской помощи не за счет средств ОМС, а за счет средств окружного бюджета (собственных средств бюджета субъекта Российской Федерации) чрезвычайно высока (табл. 1). Однако в целом в 2015 г. источниками финансирования учреждений здравоохранения автономного округа средства окружного бюджета являлись лишь в 25,6%, а основной объем средств поступал из территориального фонда ОМС.

Подчеркнем, что в отношении ряда особо распространенных и опасных именно для данной территории заболеваний нормы окружного закона о здравоохранении постоянно совершенствуются и процесс не может быть завершен ввиду следующих обстоятельств:

1) в 2014 г. по пораженности постоянного населения туберкулезом Ямало-Ненецкий автономный округ занимал 29-е место среди 85 субъектов Российской Федерации и 1-е место среди 6 субъектов Уральского федерального округа, что свидетельствует о стабильно положительной динамике эпидемической ситуации по туберкулезу в округе с опережением динамики большинства основных показателей по сравнению с другими регионами;

2) при установлении благоприятной динамики общей заболеваемости населения туберкулезом в 2014–2015 гг. определен рост заболеваемости населения туберкулезом с бактериовыделением на 1,8%, заболеваемости туберкулезом детей (15–17 лет) – на 19,7%.

В настоящее время согласно ст. 25 Закона ЯНАО о здравоохранении противотуберкулезная помощь гражданам включает в себя базовую программу по проведению санитарно-оздоровительных, противоэпидемических, профилактических, диагностических, лечебных и реабилитационных мероприятий и предоставляется в объемах, предусмотренных территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Полагаем

возможными разработку и реализацию специальной окружной программы с финансированием из средств окружного бюджета, в которой были бы предусмотрены лекарственное обеспечение и медицинские вмешательства по последним, самым современным стандартам лечения<sup>1</sup>, а также расширение возможностей медицинских организаций округа по участию в клинических исследованиях новейших препаратов для лечения туберкулеза.

В статье 26 окружного закона о здравоохранении уточнены виды медицинских вмешательств с целью предупреждения распространения туберкулеза. Так, медицинские организации автономного округа обеспечивают выявление и специфическую профилактику заболевания туберкулезом и осуществляют:

- 1) профилактические флюорографические осмотры населения;
- 2) постановку туберкулиновых проб;
- 3) проведение противотуберкулезных прививок;
- 4) обеспечение дообследования лиц с легочной патологией, выявленной при флюорографическом обследовании, и направление их к врачам-специалистам;
- 5) организацию бактериологического обследования следующих групп населения: кашляющих, нетранспортабельных, больных хроническими неспецифическими заболеваниями органов дыхания, животноводов и оленеводов из неблагополучных по туберкулезу хозяйств, больных из «групп риска» по внелегочным формам заболевания;
- 6) выполнение клинического минимума по туберкулезу при обращении за медицинской помощью больных с легочными жалобами или другими проявлениями заболеваний, подозрительных на туберкулез;
- 7) обследование на туберкулез по эпидемиологическим показателям лиц из окружения новорожденных детей, первично инфицированных детей и подростков, а также лиц с подозрением на заболевание туберкулезом;
- 8) вакцинацию и ревакцинацию по эпидемиологическим показателям и химиопрофилактику среди лиц, контактирующих с больными активными формами туберкулеза, в том числе путем направления их в санаторно-оздоровительные учреждения.

Однако данных мер недостаточно для развития экономической привлекательности региона, поскольку в структуре умерших от туберкулеза в Ямало-Ненецком автономном округе преобладали муж-

<sup>1</sup> Использование в качестве ориентира протоколов лечения (клинических рекомендаций), несмотря на их прогрессивное в плане медицинских технологий лечение, в настоящее время не представляется возможным в рамках государственного финансирования, поскольку правовой статус протоколов лечения не предполагает обязательность ориентации на них, не связывает область применения протоколов с областью бюджетной дисциплины.

чины – 76,5%, а в возрастной иерархии умерших приоритетное место принадлежит лицам в возрасте 45–54 (29,4%) и 24–34 (27,5%) лет, то есть в наиболее трудоспособном возрасте.

Несмотря на предпринимаемые меры стимулирующего (материальная помощь ежеквартальная (в Тазовском районе в конце года больному, если у него не было отрыва от лечения, выделяют материальную помощь в сумме 12 000 руб.) и организационного характера согласно Плану по снижению смертности от туберкулеза за 2015 г. в ЯНАО, необходимо дополнительное финансирование закупок лекарственных препаратов для лечения туберкулеза последнего поколения (в условиях роста смертности от лекарственно устойчивых форм). Настораживает также тенденция по сокращению доли использования лекарственных препаратов 3-го ряда – 20% (в 2014 г. – 54,4%).

Особенностью региона является значительная доля контингентов ФСИН и мигрантов среди населения, что требует усиления межведомственного взаимодействия противотуберкулезной службы, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной миграционной службы, территориальных органов МВД. Это требует участия региона-донора в лекарственном обеспечении лиц, отбывающих наказание, и профилактике туберкулеза в отношении трудящихся вахтовым методом.

Также явно недостаточными являются меры социального обеспечения: на основании окружного Закона № 12-ЗАО лица, больные активной формой туберкулеза, обеспечиваются денежными средствами на приобретение основных продуктов питания в размере 700 руб. на одного человека в квартал.

Лекарственное обеспечение и лечение согласно докладу назначается в соответствии с Федеральными клиническими рекомендациями, хотя по федеральному законодательству выбор лекарственных препаратов и их закупка должны осуществляться по утвержденным Минздравом России стандартам<sup>1</sup>. В 2015 году численность граждан, имеющих право на льготное лекарственное обеспечение за счет средств федерального бюджета, составила 12 858 человек, за счет средств регионального бюджета – 93 840.

Несмотря на то что консолидированные расходы на льготное лекарственное обеспечение в ЯНАО в 2015 г. составили 596,1 млн руб., в том числе за счет средств окружного бюджета – 342,8 млн руб., за счет средств федерального бюджета – 253,3 млн руб., одним из важных направлений деятельности в настоящее время как на федераль-

<sup>1</sup> Например, приказы Минздравсоцразвития России от 11 августа 2005 г. № 515 «Об утверждении стандарта медицинской помощи больным кавернозным туберкулезом легких», от 21 июля 2006 г. № 557 «Об утверждении стандарта медицинской помощи больным туберкулезом позвоночника».

ном, так и на региональном уровне является дополнительное обеспечение контроля за распространением туберкулеза.

В настоящее время согласно ст. 13 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» лица, находящиеся под диспансерным наблюдением в связи с туберкулезом, и больные туберкулезом обязаны: проводить назначенные медицинскими работниками лечебно-оздоровительные мероприятия; выполнять правила внутреннего распорядка медицинских противотуберкулезных организаций во время нахождения в таких организациях; выполнять санитарно-гигиенические правила, установленные для больных туберкулезом, в общественных местах.

Данные обязанности не совпадают с нормами ст. 281 Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (далее – Кодекс), согласно которым в отношении *гражданина, больного заразной формой туберкулеза и неоднократно нарушавшего санитарно-противоэпидемический режим либо умышленно уклоняющегося от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза*, может быть подано административное исковое заявление о его госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке.

Согласно ст. 1 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» больной туберкулезом – это больной активной формой туберкулеза (активная форма туберкулеза – туберкулез, признаки активности процесса которого установлены в результате проведения клинических, лабораторных, рентгенологических исследований). При этом заразная форма туберкулеза – это активная форма туберкулеза, при которой происходит выделение микобактерий туберкулеза. Установленные в ст. 13 обязанности касаются не только лиц, больных заразной формой туберкулеза, но и лиц, подлежащих диспансерному наблюдению. Согласно постановлению Правительства РФ от 25 декабря 2001 г. № 892 «О реализации Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» диспансерному наблюдению подлежат следующие группы населения:

- а) больные активной формой туберкулеза (в течение первых трех лет после излечения);
- б) больные с неуточненной формой активности туберкулезного процесса;
- в) дети и подростки, впервые инфицированные микобактериями туберкулеза, с гиперергическими и нарастающими реакциями на туберкулин;

г) дети, у которых возникли осложнения на введение противотуберкулезной вакцины.

Таким образом, Федеральным законом «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» установлены обязанности в отношении иных категорий лиц, нежели те, которые указаны в ст. 281 Кодекса: 1) граждане, больные заразной формой туберкулеза; 2) граждане, умышленно уклоняющиеся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза.

Согласно постановлению Правительства РФ «О реализации Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» профилактическим медицинским осмотрам в целях выявления туберкулеза подлежат более 20 категорий граждан. Среди них не только лица, перенесшие туберкулез и имеющие остаточные изменения в легких в течение первых трех лет с момента выявления заболевания, но и работники родильных домов (отделений), больные сахарным диабетом, лица, проживающие совместно с беременными женщинами и новорожденными и т.п.

Следуя логике Кодекса в Федеральном законе «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» должны быть выделены такие категории лиц, как: 1) граждане, больные заразной формой туберкулеза; 2) граждане, подлежащие обследованию в целях выявления туберкулеза; 3) граждане, подлежащие лечению туберкулеза. В отношении них должны быть установлены обязанности, связанные с соблюдением санитарно-противоэпидемического режима, с участием в обследованиях в целях выявления туберкулеза, а также с исполнением медицинских предписаний в отношении лечения туберкулеза.

Однако ни на федеральном уровне, ни в актах ЯНАО не предлагается мер, способных унифицировать категории лиц, обязанных совершать (не совершать) те или иные действия, необходимые для предотвращения распространения туберкулеза в Российской Федерации. Также отсутствует: 1) корреляция категорий лиц и соответствующих обязанностей; 2) дифференциация различных категорий лиц в зависимости от их отношения к заболеванию туберкулезом (риск заражения лично, опасность распространения заболевания среди иных лиц, степень заразности и т.п.).

В правоприменительной практике неоднократно возникал вопрос о том, на кого возложена обязанность по применению мер принуждения к больному туберкулезом (определения Верховного Суда РФ от 14 мая 2014 г. № 16-КГПР13-24, № 16-КГПР13-25, № 16-КГПР14-1 и др.). Верховный Суд РФ в своих решениях исходил из того, что ввиду отсутствия в законодательстве Российской Федерации обязанности

*медицинских организаций* исполнять судебные акты о принудительной госпитализации данные акты должны исполняться *должностными лицами Федеральной службы судебных приставов* в силу прямого указания ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Верховный Суд РФ счел невозможным применять к правоотношениям в связи с недобровольной госпитализацией больных туберкулезом нормы, касающиеся принудительной госпитализации в психиатрический стационар, поскольку применение аналогии закона возможно лишь в случае отсутствия нормы права, регулирующей соответствующие правоотношения.

В Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в ст. 43 «Медицинская помощь гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, и гражданам, страдающим заболеваниями, представляющими опасность для окружающих» Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» указано, что «гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, и гражданам, страдающим заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, оказывается медицинская помощь и *обеспечивается диспансерное наблюдение в соответствующих медицинских организациях*», однако не конкретизирован механизм такого обеспечения.

Статья 39 окружного закона о здравоохранении регламентирует социальную поддержку граждан в области обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями. Позитивным является то обстоятельство, что на уровне закона проведена инкорпорация тех категорий граждан и лиц, которым при лечении в амбулаторных условиях предоставляются меры социальной поддержки в виде бесплатного обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями, необходимыми для лечения данного заболевания. Для этого в закон введено два приложения. Среди таких категорий есть такие, которые отличаются от традиционно устанавливаемых в актах иных субъектов Российской Федерации:

лица из числа коренных малочисленных народов Севера и иные лица, ведущие кочевой или полукочевой образ жизни, осуществляющие виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа;

дети до 18 лет, страдающие психическими расстройствами.

Лицам из числа коренных малочисленных народов Севера и других этнических общностей, ведущих традиционный образ жизни на

территории автономного округа, устанавливаются следующие особые меры социальной поддержки в сфере охраны здоровья:

- 1) внеочередное оказание медицинской помощи, в том числе специализированной;
- 2) бесплатное лекарственное обеспечение при амбулаторном лечении по рецептам врачей;
- 3) новорожденные из числа коренных малочисленных народов Севера обеспечиваются детским приданым.

Особые меры поддержки предусмотрены в отношении лиц, больных туберкулезом или контактирующих с больными туберкулезом (ст. 42):

- 1) дети родителей, больных туберкулезом, пользуются правом первоочередного приема в дошкольные образовательные организации, медицинские организации автономного округа, оказывающие специализированную противотуберкулезную помощь;
- 2) родители детей с туберкулезной интоксикацией, которые находятся в дошкольных образовательных организациях, освобождаются от родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных образовательных организациях автономного округа и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории автономного округа;
- 3) лица, больные туберкулезом, а также инфицированные или контактные дети из очагов туберкулеза имеют право на бесплатный проезд один раз в год в противотуберкулезный санаторий и обратно за счет средств окружного бюджета в порядке, установленном постановлением Правительства ЯНАО.

Однако не все проблемы, связанные с рядом заболеваний, находят отражение в нормативных правовых актах, часто они концентрируются на уровне управленческой, оперативной деятельности. Нижеприведенные факты, свидетельствующие о специфике заболеваемости в ЯНАО, особенностях профилактики и лечения, практически не упоминаются в нормативных правовых актах.

В условиях дефицита специализированного коечного фонда в округе, низкой доступности специализированной медицинской помощи по профилю «онкология» отсутствуют какие-либо правовые решения. Хотя в иных случаях они имеются: так, показатель заболеваемости ВИЧ-инфекцией по округу в 2015 г. составил 38,15 на 100 тыс. человек. Рост заболеваемости по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. на 35,5% (по Российской Федерации рост предварительно составил 15,1%) обусловлен выявлением ранних форм согласно *вновь изданным приказам Департамента здравоохранения Ямало-Ненецкого автономного округа по расширению контингента обследуемых*

на ВИЧ. Необходимо актуализировать программы вторичной профилактики и межведомственного взаимодействия, включая органы наркоконтроля. Важным звеном в цепочке выявления ВИЧ-инфекции должны стать работодатели. С учетом того, что у значительного числа работающих вахтово-экспедиционным методом выявлена ВИЧ-инфекция, необходимо предусмотреть меры по массовому обследованию лиц при поступлении на работу, а также периодические осмотры во время трудовой деятельности на ВИЧ-инфекцию и туберкулез.

По-прежнему остается актуальным вопрос капитальных ремонтов объектов здравоохранения. Ежегодно перечень объектов, заявляемый департаментом здравоохранения для проведения капитальных ремонтов, удовлетворяется частично. Здесь можно использовать как резервы окружного бюджета, так и механизмы государственно-частного партнерства<sup>1</sup>.

Несмотря на отмеченные проблемы проведенный анализ позволяет говорить о позитивных тенденциях в динамике законодательного регулирования сферы здравоохранения Ямало-Ненецкого автономного округа, включая ориентированность на снижение заболеваемости по отдельным нозологиям, учет географических и иных регионально значимых факторов при оказании медицинской помощи, использование значительных средств бюджета субъекта Российской Федерации при финансировании здравоохранения.

Для усиления позитивных тенденций могут применяться следующие механизмы:

разработка специальных программ противодействия распространению наиболее потенциально опасным для региона заболеваниям (ВИЧ, алкоголизм, туберкулез и т.д.) с отдельным финансированием за счет регионального бюджета;

более детальное закрепление правовых основ предоставления санаторно-курортного лечения за счет средств регионального бюджета;

специальное регулирование отношений в связи с ограничением права граждан на медицинское обслуживание на дому (в случаях получения первичной медико-санитарной помощи в медицинской организации и у врача, не обслуживающих территорию (участок) проживания);

развитие института дистанционного консультирования при оказании первичной медицинской помощи;

содействие внедрению практики дистанционной торговли лекарственными препаратами (после законодательного закрепления данного института на уровне федеральных законов) и др.

<sup>1</sup> См. подробнее: Путило Н.В., Волкова Н.С., Цомартова Ф.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в здравоохранении: опыт субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 25–34.

# ПОВЫШЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РЕГИОНА И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ В ЯНАО

Волкова Наталья Сергеевна,  
заместитель заведующего отделом  
социального законодательства  
Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

**И**нвестиционную привлекательность региона формируют не только факторы, свидетельствующие о создании на его территории максимально благоприятных организационных, финансовых, материально-технических возможностей для развития бизнеса, о внедрении и использовании новейших технологий на производстве, но и наличие кадровых ресурсов, соответствующих современным потребностям рынка по уровню квалификации, а также базы для подготовки таких ресурсов или адаптации приглашенных специалистов к сложившимся в регионе экономическим, географическим и иным условиям. Важнейшим элементом в общем механизме кадровой ресурсообеспеченности региона является система образования.

Особенности развития сферы образования в ЯНАО обусловлены целым рядом факторов, предопределяющих специфические, характерные черты системы образования в автономном округе на разных уровнях.

Данные факторы условно могут быть подразделены:

- на экономические (высокий экономический потенциал региона, наличие достаточных финансовых ресурсов);
- географические (особенности климатической зоны и погодных условий, территориальное расположение);
- этнокультурные (проживание на территории коренных малочисленных народов Севера, кочевые формы жизнедеятельности) и др.

Единое образовательное пространство на территории Российской Федерации, обусловленное нормами Конституции РФ и Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», предопределяет необходимость соблюдения в Ямало-Ненецком автономном округе всех установленных на федеральном

уровне норм, стандартов, принципов в образовании, на которые в силу указанных выше факторов накладываются особые (дополнительные) требования к обеспечению функционирования образовательной системы.

Поскольку образование является той системой, в которой обеспечиваются образовательные потребности граждан, гарантированные Конституцией РФ, поддержание условий, создающих максимальные возможности удовлетворения таких потребностей с учетом специфики региона, являются необходимым элементом региональной образовательной политики.

В числе основополагающих актов, регламентирующих сферу образования в Ямало-Ненецком автономном округе: законы ЯНАО от 27.06.2013 г. № 55-ЗАО «Об образовании в Ямало-Ненецком автономном округе», от 02.03.2016 г. № 1-ЗАО «О гарантиях прав лиц, ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе», от 01.12.2015 г. № 117-ЗАО «О финансовом обеспечении государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечении дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях»; постановления Правительства ЯНАО от 10.06.2014 г. № 450-П «Об утверждении положения о порядке предоставления целевой образовательной субсидии», от 18.12.2013 г. № 1063-П «О социальной поддержке детей из числа коренных малочисленных народов Севера при получении образования», от 16.08.2013 г. № 650-П «Об утверждении Положения о порядке и условиях стипендиального обеспечения и других формах материальной поддержки обучающихся государственных профессиональных образовательных организаций Ямало-Ненецкого автономного округа»; от 26.09.2012 г. № 826-П «Об оказании социальной поддержки отдельным категориям граждан из числа коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа» и др.

В регионе также реализуются государственные программы, нацеленные на создание условий для дальнейшего развития сферы образования: «Развитие образования на 2014–2020 годы (утверждена постановлением Правительства ЯНАО от 25.12.2013 г. № 1132-П), «Развитие системы профессионального образования Ямало-Ненецкого автономного округа на 2016–2020 годы» (утверждена постановлением Правительства ЯНАО от 28.04.2016 г. № 394-П) и др.

Учет территориальных, географических, этнокультурных особенностей заявлен в качестве важнейшего требования к содержанию образования в Ямало-Ненецком автономном округе. Так, согласно ст. 7 Закона ЯНАО «Об образовании в Ямало-Ненецком автономном округе» образование в автономном округе ориентировано на содействие овладению личностью знаниями, умениями и навыками, обеспечивающими безопасность жизни и трудовой деятельности в условиях Крайнего Севера, формирование у обучающихся любви к природе Ямала, уважения к культурным и национальным традициям народов, проживающих на его территории, и др. Закрепление указанных приоритетов в образовании свидетельствует о нацеленности государственной образовательной политики на сохранение многонациональной специфики региона, формирование уникальной этнокультурной идентичности ЯНАО.

Анализ образовательного законодательства автономного округа показывает, что образовательная политика региона направлена:

а) на обеспечение конституционных гарантий реализации права на образование;

б) поддержание национально ориентированной образовательной политики, способствующей сохранению и развитию языка, культуры, традиционной жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера<sup>1</sup>;

в) создание дополнительных образовательных инструментов, способствующих удовлетворению образовательных потребностей с учетом особых условий проживания на территории региона;

г) создание механизмов профессиональной ориентации обучающихся, нацеленных на подготовку профессиональных кадров по профилю и в объемах, обеспечивающих развитие экономики региона<sup>2</sup>;

д) наличие материальных стимулов получения профессионального образования в образовательных организациях ЯНАО, а также за пределами региона, но с последующим трудоустройством на территории данного региона;

е) развитие сферы профессионального образования посредством создания стимулов получения профессий и специальностей в тех

<sup>1</sup> См.: Набок И.Л. Роль образования в формировании этноправовой культуры коренных народов Арктики / В кн.: Российская Арктика – территория права: альманах. Вып. II. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин и др.; отв. ред. В.П. Емельянцева, Е.А. Галиновская. М.: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., Салехард; ИД «Юриспруденция», 2015. С. 218–219.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства ЯНАО от 12 сентября 2014 г. № 585-РП «Об утверждении комплекса мер по профессиональной ориентации обучающихся в общеобразовательных организациях Ямало-Ненецкого автономного округа и развитию системы среднего профессионального образования с учетом совмещения теоретической подготовки с практическим обучением на предприятии в Ямало-Ненецком автономном округе».

сферах и отраслях производства и экономики, в которых есть особая потребность региона;

ж) практико-ориентированное образование, нацеленное на обеспечение последующего трудоустройства выпускников образовательных организаций профессионального образования и др.

Отметим, что законодательство ЯНАО предусматривает различные меры по обеспечению образовательных прав граждан, проживающих на данной территории. Статья 73 Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа определяет в числе прочего такие меры в сфере образования, как: содействие использованию в образовательном процессе современных образовательных технологий, развитие новых форм получения образования, предоставление целевых образовательных субсидий, обеспечение государственной поддержки детей, подростков, молодых людей, проявивших выдающиеся способности в учебе и научной деятельности.

Образовательное законодательство ЯНАО предусматривает большой арсенал дополнительных правовых инструментов, направленных на реализацию в регионе образовательных прав в полном объеме.

Так, например, в системе общего образования реализуются механизмы, нацеленные на обеспечение потребностей в дошкольном образовании, создание малокомплектных образовательных организаций и др. Этнокультурный компонент в системе образования претворяется в жизнь посредством: организации образовательного процесса в местах кочевий для детей из числа коренных малочисленных народов Севера, ведущих совместно с родителями традиционный образ жизни; включения в образовательные программы общего образования элементов, направленных на сохранение родного языка и культуры, традиционного уклада жизни коренных малочисленных народов Севера; создания условий для обучающихся, не владеющих русским языком, для изучения русского языка и др.

В настоящее время в ЯНАО имеются организационные механизмы получения начального общего образования в местах кочевий, реализуется проект «Кочевая школа»<sup>1</sup>. Разработан комплексный проект «Модель этнокультурного образования», нацеленный на повышение доступности и качества образования детей из числа коренных малочисленных народов Севера с максимальным учетом

<sup>1</sup> См. об этом: Чернышова С.Л., Яр В.Ю. Особенности кочевой формы образования в условиях современных проблем формирования этнической и гражданской российской идентичности (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) // Педагогическое мастерство и педагогические технологии. 2016. № 1 (7). С. 49–53; Арктическое право: концепция развития / отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2014. С. 78–79.

этнопсихологических и социокультурных особенностей, традиционной материальной и духовной культуры и традиционной хозяйственной деятельности<sup>1</sup>. Основная задача проекта – создание таких форм и методов образовательного процесса (и в целом образовательного пространства), которые учитывали бы этнокультурные особенности детей коренных малочисленных народов Севера и при этом отвечали бы всем требованиям федеральных государственных образовательных стандартов. В рамках проекта предусмотрены как совершенствование уже сложившихся форм предоставления образования (стационарная и полустационарная школы, кочующая школа, выездной воспитатель, сезонная кочевая школа), так и проектирование новых форм предоставления образовательных услуг.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что нормативное правовое закрепление статуса кочевых школ как важнейшего элемента образовательной системы региона позволило бы зафиксировать этнокультурную уникальность ЯНАО, обеспечить развитие альтернативных форм общего образования и гарантировать реализацию в полном объеме образовательных прав коренных малочисленных народов Севера. Подобные механизмы реализуются в отдельных субъектах Российской Федерации, относимых к Арктической зоне<sup>2</sup>. Например, в Республике Саха (Якутия) действует Закон «О кочевых школах»<sup>3</sup>.

В условиях Крайнего Севера очень важно задействовать те современные механизмы, которые оптимально способствуют обеспечению образовательных потребностей населения региона. Речь идет об использовании возможностей дистанционного образования и электронного обучения. В научной литературе отмечалось, что интенсивное развитие образовательных программ с использованием дистанционных технологий и электронного обучения является перспективным направлением образовательной сферы Арктической зоны<sup>4</sup>. Анализ нормативных правовых актов в сфере образования ЯНАО как на региональном, так и на муниципальном уровне показывает, что дистанционные технологии в образовании развиваются преимущественно применительно к обучению детей-инвалидов, обучающихся по состоянию здоровья на дому<sup>5</sup>. Однако это не исключает для образова-

<sup>1</sup> URL: <http://www.yamaledu.org/news/13671-kompleksnyy-proekt-model-etnokulturnogo-obrazovaniya.html>

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

<sup>3</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 22 июля 2008 г. 591-3 № 73-IV «О кочевых школах Республики Саха (Якутия)».

<sup>4</sup> См.: Еремина О.Ю. Особенности регулирования отношений в сфере образования в Арктической зоне Российской Федерации // *Аграрное и земельное право*. 2015. № 4 (124). С. 56.

<sup>5</sup> См., например: Постановление Правительства ЯНАО от 16 мая 2013 г. № 311-П «Об утверждении Примерного порядка передачи имущества в безвозмездное пользование для организации дистанционного образования детей-инвалидов и инвалидов, не посещающих образовательные учреждения по состоя-

тельных организаций создание и распространение дистанционных образовательных программ, а также использование возможностей электронного обучения в связи с наличием экстремальных климатических и погодных условий.

Говоря о системе профессионального образования в Ямало-Ненецком автономном округе, следует отметить, что в регионе разработано немало вспомогательных механизмов, направленных на полноценное удовлетворение образовательных потребностей жителей региона и обеспечение мер социальной направленности. В их числе: полное государственное обеспечение, в том числе бесплатные питание, одежда, обувь, мягкий и жесткий инвентарь при получении по очной форме первого профессионального образования обучающимся из коренных малочисленных народов Севера, которые совместно с родителями ведут традиционный образ жизни; стипендиальные выплаты (академические и социальные стипендии) при получении среднего профессионального образования в государственных профессиональных организациях ЯНАО; предоставление целевой образовательной субсидии обучающемуся в образовательной организации высшего образования, в том числе по специальностям и направлениям подготовки по приоритетным отраслям экономики и направлениям развития автономного округа; предоставление гранта для получения высшего образования выпускниками профессиональных образовательных организаций за счет средств окружного бюджета в целях подготовки специалистов с высшим образованием для ЯНАО; возмещение расходов на получение первого высшего образования по заочной форме обучения лицам из числа коренных малочисленных народов Севера; дополнительные социальные стипендии и оплата проживания в общежитиях студентам из числа коренных малочисленных народов Севера; оказание материальной помощи аспирантам из числа коренных малочисленных народов Севера и др.

Особенности территориального расположения, природной ресурсообеспеченности, климатических условий, влияющих на развитие отраслей промышленности, диктуют необходимость разработки и применения новейших технологий в промышленности, социальной сфере, а значит, дают импульс к развитию инновационной и экспериментальной деятельности как в науке, так и в сфере образования. Нормативно-правовую основу осуществления инновационной деятельности в образовании составляют Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Закон ЯНАО

---

нию здоровья, родителям (законным представителям), инвалидам»; Приказ Департамента образования Администрации г. Салехарда от 2 марта 2012 г. № 145-о «Об утверждении Положения об организации образования детей-инвалидов, обучающихся по состоянию здоровья на дому, с использованием дистанционных технологий в муниципальном образовании «Город Салехард».

от 27 июня 2013 г. № 55-ЗАО «Об образовании в Ямало-Ненецком автономном округе», постановление Правительства ЯНАО от 12 мая 2016 г. № 418-П «Об утверждении порядка признания организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и иных действующих в сфере образования организаций, а также их объединений региональными инновационными площадками»<sup>1</sup>. Согласно названным актам в регионе создаются условия для реализации образовательных инновационных проектов и их внедрения в практику. Это позволяет создавать и реализовать те инновационные образовательные практики, которые адаптированы к особым условиям региона и отвечают его потребностям.

В целом сфера профессионального образования в Ямало-Ненецком автономном округе развивается в русле общих тенденций совершенствования системы профессионального образования в Российской Федерации.

Одним из заявленных на федеральном уровне направлений образовательной политики является реализация мероприятий, нацеленных на популяризацию рабочих и инженерных профессий. Так, Правительством РФ утвержден План мероприятий, направленных на популяризацию рабочих и инженерных профессий (распоряжение от 5 марта 2015 г. № 366-р). Мероприятия, направленные на популяризацию рабочих и инженерных профессий, реализуются во многих субъектах Российской Федерации. В некоторых из них приняты специальные программы, нацеленные на повышение престижа инженерных и рабочих профессий<sup>2</sup>. Подобные мероприятия способствуют повышению привлекательности региона для молодежи в целях самореализации в профессии, могут стать стимулом для привлечения молодых специалистов из других регионов и создания условий для выращивания собственных кадров.

В Ямало-Ненецком автономном округе получили активное развитие такие инструменты популяризации рабочих и инженерных профессий, как проведение регионального чемпионата "WorldSkills" и участие в Национальном чемпионате "WorldSkills Russia". Целевая направленность таких чемпионатов – обеспечение повышения производительности труда, создание и модернизация высокопроизводительных рабочих мест. Широкое вовлечение обучающихся в образовательных организациях среднего профессионального образования в участие в подобных мероприятиях позволяет выявить талантливые

<sup>1</sup> Постановление вступает в силу с 1 января 2017 г.

<sup>2</sup> Например, подпрограмма «Популяризация рабочих и инженерных профессий в Республике Татарстан на 2014–2020 годы» Государственной программы «Содействие занятости населения Республики Татарстан на 2014–2020 годы», комплексная программа Свердловской области «Уральская инженерная школа» на 2016–2020 годы» и др.

кадры, стимулирует интерес молодежи к рабочим профессиям, способствует созданию привлекательной инфраструктуры региона и повышению его конкурентоспособности.

Еще одним важнейшим направлением федеральной государственной образовательной политики является формирование системы непрерывного образования, в том числе путем поддержки механизмов государственно-частного партнерства в сфере образования, на условиях софинансирования со стороны работодателей. Поэтому крайне важным представляется создание условий для постоянного профессионального роста. Это позволяет адаптировать квалификационные характеристики кадровых ресурсов региона к его потребностям, потребностям расположенных на его территории производств, обеспечивая тем самым постоянную модернизацию профессиональных компетенций работников.

В связи с этим следует также иметь в виду положения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах реализации государственной политики в области образования и науки», которым предусмотрено поручение проработки вопроса о формировании многофункциональных центров прикладных квалификаций, где осуществляется обучение на базе среднего (полного) общего образования, в том числе путем преобразования существующих учреждений начального и среднего профессионального образования в такие центры до конца мая 2013 г. Создание многофункциональных центров прикладных квалификаций направлено на устранение имеющейся диспропорции в потребностях экономики в квалифицированных рабочих и уровне их подготовки в системе профессионального образования и профессионального обучения.

В статье 73 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» регламентируются вопросы организации профессионального обучения. Часть 6 указанной статьи предусматривает, что профессиональное обучение может осуществляться в учебных центрах профессиональной квалификации, которые создаются в различных организационно-правовых формах, а также в качестве структурных подразделений.

Основываясь на нормах данного федерального закона, Минобрнауки России разработало Методические рекомендации по формированию многофункциональных центров прикладных квалификаций, в которых даны ориентиры по организации создания таких центров, в том числе проанализированы: факторы, определяющие необходимость создания субъектом Российской Федерации соответствующих центров; особенности целей и задач таких центров; требования к образовательным программам, реализуемым центрами; организаци-

онно-правовая форма таких центров и другие вопросы, призванные дать четкое представление об организационных особенностях функционирования многофункциональных центров прикладных квалификаций. Целесообразно интенсифицировать вопрос о функционировании таких центров в ЯНАО<sup>1</sup>.

В настоящее время практико-ориентированность профессионального образования является одним из важных постулатов системы профессионального образования<sup>2</sup>. В отдельных субъектах Российской Федерации имеется опыт создания методической базы, нацеленной на развитие практико-ориентированной образовательной среды и определение параметров практико-ориентированности для основных профессиональных программ (Республика Татарстан<sup>3</sup>). Такой опыт может быть заимствован в плане адаптации образовательных программ профессионального образования к потребностям региона.

При этом следует учесть, что при всем разнообразии образовательных программ и педагогической автономии образовательных организаций профессионального образования многие профессиональные образовательные программы проходят этап модернизации, цель которой – ориентированность: а) на профессиональные стандарты, которые уже разработаны и утверждены по многим профессиональным областям; б) потребности экономики; в) наличие возможностей дуального обучения<sup>4</sup>.

Последнее может стать фактором, обеспечивающим заинтересованность обучающегося в трудоустройстве в регионе, поскольку в процессе реализации программ дуального обучения обучающийся непосредственно на производстве получает практический опыт, накапливает производственные связи. Одновременно интеграция образовательных организаций и предприятий, заинтересованных в квалифицированных кадрах, является стимулирующим инструментом привлечения бизнеса в систему подготовки специалистов, а значит, налицо взаимовлияние образовательной среды и бизнеса, которое по-

<sup>1</sup> Мероприятия по созданию и увеличению количества многофункциональных центров прикладных квалификаций предусмотрены постановлением Правительства ЯНАО от 25 декабря 2013 г. № 1132-П «Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Развитие образования на 2014–2020 годы»; от 16 апреля 2013 г. № 254-П «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки в Ямало-Ненецком автономном округе» на 2013–2018 годы».

<sup>2</sup> См.: Стратегия развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций в Российской Федерации на период до 2020 года (одобрена Коллегией Минобрнауки России, протокол от 18 июня 2013 г. № ПК-5вн); Методические рекомендации по организации образовательной деятельности с использованием сетевых форм реализации образовательных программ (письмо Минобрнауки России от 28 августа 2015 г. № АК-2563/05).

<sup>3</sup> См.: Письмо Минобрнауки Республики Татарстан от 19 ноября 2012 г. № 14044/12.

<sup>4</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 23 июля 2014 г. № 780 «О федеральных инновационных площадках».

ложительным образом сказывается на повышении производительности труда.

Важным фактором, обеспечивающим стабильное соотношение экономических потребностей региона и их кадровой ресурсобеспеченности, является прогнозирование (как средне-, так и долгосрочное). Подобный способ упорядочения экономической составляющей используется в отдельных субъектах Российской Федерации<sup>1</sup>. Моделирование соотношения производственных потребностей конкретных отраслей экономики и промышленности региона и их кадрового обеспечения позволяет с определенной долей точности вычислить потребности в специалистах среднего и высшего звена соответствующих профессиональных компетенций, спрогнозировав необходимое и достаточное количество мест в образовательных организациях среднего профессионального образования и потребности в высококвалифицированных специалистах, адаптировав соответствующие профессиональные образовательные программы и рассчитав финансовые затраты на их обучение.

В конечном счете это способствует:

устранению диспропорции в потребности в кадрах и их наличии по тем специальностям и профессиям, в которых нуждается регион;

стабильной кадровой политике, привлекательной для жителей региона с точки зрения как долгосрочного планирования своей трудовой деятельности, так и определения семейных приоритетов;

повышению кадровой конкурентоспособности региона как среди регионов с аналогичными по сложности условиями жизнедеятельности, так и среди тех, в которых кадровая политика является менее упорядоченной и обеспеченной с финансовой и материально-технической сторон.

<sup>1</sup> См.: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 марта 2014 г. № 208 «Об утверждении Регламента прогнозирования потребности экономики Республики Татарстан в подготовке кадров и формирования государственного заказа Республики Татарстан на подготовку кадров с высшим и средним профессиональным образованием и ускоренную подготовку кадров»; Распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 30 декабря 2015 г. № 3207-р «Об утверждении Перечня малых и средних предприятий Республики Татарстан, потребность которых в подготовке кадров рекомендуется учитывать при прогнозировании потребности муниципального образования в подготовке по образовательным программам высшего и среднего профессионального образования и в ускоренной подготовке кадров по программам профилактической подготовки по профессиям рабочих, переподготовки рабочих; Распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 27 мая 2013 г. № 317-р «Об утверждении заданий на подготовку квалифицированных рабочих (служащих) и специалистов среднего звена в государственных образовательных учреждениях профессионального образования Удмуртской Республики на 2014 год и среднесрочный прогнозный период 2015, 2016 годов» и др.

# СФЕРА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В ЯНАО: ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ И НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Еремина Ольга Юрьевна,  
старший научный сотрудник  
отдела социального законодательства  
Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

**К**онституционный вектор социального государства имеет очевидную целевую направленность, но в правореализационном аспекте не всегда оправдывает общественные ожидания.

Сфера социальной защиты является той «лакмусовой бумажкой», по которой можно определить выполнение государством своего социального назначения. Оценивая отечественное законодательство по формальному признаку, можно с достоверностью заключить, что многие элементы социального государства в законодательстве Российской Федерации присутствуют: государством установлен минимальный прожиточный уровень, минимум оплаты труда, государственная помощь социально незащищенным категориям граждан, государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты и др.

Вместе с тем объем государственной поддержки отдельных категорий граждан на территории Российской Федерации неодинаков.

Социальная защита и социальное обеспечение в силу ст. 7, 72 Конституции РФ и ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» распределены между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Государственные органы субъектов Российской Федерации являются ключевым звеном реализации государственной социальной политики. Социально незащищенные категории населения, их поддержка и профилактика социальной незащищенности, – наиболее финансово затратная область в сфере социальной политики субъектов Российской Федерации.

В последнее десятилетие объем полномочий региональных органов государственной власти в данной сфере увеличен в разы. Существенно обновилось федеральное социальное законодательство, и как след-

стве изменилось законодательство субъектов Российской Федерации. Вместе с тем сравнительный анализ регионального законодательства в сфере социальной защиты демонстрирует отсутствие унификации в форме и названиях нормативных правовых актов, их юридической силе, в установлении круга лиц, имеющих право на льготы, размеров региональных пособий и порядка их получения и т.д.<sup>1</sup>

Такая разноплановая практика регулятивного воздействия субъектов Российской Федерации в сфере социального законодательства не позволяет обеспечить принцип единства системы государственной поддержки отдельных категорий граждан на всей территории Российской Федерации. Как правило, в регионах, обладающих более высоким уровнем социально-экономического развития, государственная поддержка граждан, нуждающихся в социальной защите, заметно больше, чем граждан этой же категории, проживающих в дотационных субъектах Российской Федерации. Таким образом, складываются предпосылки для внутренней, так называемой социальной миграции, когда люди стремятся переехать в «более богатый» регион<sup>2</sup>.

Некоторые субъекты Российской Федерации пытаются изменить ситуацию: в одних регионах разрабатываются целевые программы по улучшению социального обеспечения отдельных категорий граждан, в других принципиально меняется подход к разработке законодательства в сфере социальной защиты. В качестве положительного примера следует отметить законодательство ЯНАО.

Анализ законодательства ЯНАО в сфере социальной защиты показал следующее:

1. Из всех форм нормативных актов в округе отдано предпочтение актам, имеющим высшую юридическую силу после Устава (Основного Закона) Ямало-Ненецкого автономного округа для регулирования отношений в сфере социальной защиты, – законам субъекта Российской Федерации. Так, в ЯНАО принято 20 законов в сфере социальной защиты.

2. Помимо установленных на федеральном уровне отдельных категорий граждан, нуждающихся в государственной поддержке, ЯНАО, воспользовавшись правом расширения круга лиц, нуждающихся в заботе государства, увеличил этот перечень. В него вошли те категории граждан, которые не всегда являются объектом государственной поддержки в других регионах России, но если и являются, то меры их поддержки не всегда так широки, как в данном субъекте Российской Федерации. Так,

<sup>1</sup> См. подробнее: Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования / под ред. О.Н. Петюковой. М., 2015.

<sup>2</sup> См. подробнее: Арктическое право: концепция развития / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2014. С. 111–115.

среди граждан, для которых установлены меры социальной поддержки в ЯНАО, необходимо отметить:

– специалистов бюджетной сферы и специалистов-пенсионеров бюджетной сферы, к которым относятся постоянно проживающие и работающие в автономном округе в сельской местности и поселках городского типа работники окружных государственных учреждений здравоохранения, государственных образовательных организаций автономного округа и муниципальных образовательных организаций в автономном округе, организаций социального обслуживания, находящихся в ведении автономного округа, государственных учреждений культуры и искусства автономного округа и муниципальных учреждений культуры и искусства в автономном округе, государственных учреждений физической культуры и спорта автономного округа и муниципальных учреждений физической культуры и спорта в автономном округе, учреждений государственной ветеринарной службы автономного округа, занимающие должности руководителей, специалистов и служащих<sup>1</sup>;

– работников сфер средств массовой информации и развития институтов гражданского общества в Ямало-Ненецком автономном округе<sup>2</sup>;

– работников муниципальных учреждений в сфере молодежной политики в Ямало-Ненецком автономном округе<sup>3</sup>;

– работников муниципальных учреждений культуры и искусства муниципальных районов и поселений, входящих в состав территорий муниципальных районов, в Ямало-Ненецком автономном округе<sup>4</sup>;

– работников муниципальных учреждений спортивной направленности муниципальных районов в автономном округе и поселений, входящих в состав территорий муниципальных районов в Ямало-Ненецком автономном округе<sup>5</sup>;

<sup>1</sup> См.: Закон ЯНАО от 3 ноября 2006 г. № 62-ЗАО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ямало-Ненецком автономном округе».

<sup>2</sup> См.: Закон ЯНАО от 23 декабря 2011 г. № 165-ЗАО «О мерах социальной поддержки работников сфер средств массовой информации и развития институтов гражданского общества в Ямало-Ненецком автономном округе и о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа в области социальной поддержки работников муниципальных учреждений в Ямало-Ненецком автономном округе в сфере средств массовой информации».

<sup>3</sup> См.: Закон ЯНАО от 25 декабря 2013 г. № 142-ЗАО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Ямало-Ненецком автономном округе отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа по осуществлению социальной поддержки работников муниципальных учреждений в сфере молодежной политики в Ямало-Ненецком автономном округе».

<sup>4</sup> См.: Закон ЯНАО от 23 декабря 2011 г. № 159-ЗАО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа по осуществлению социальной поддержки работников муниципальных учреждений культуры и искусства в Ямало-Ненецком автономном округе».

<sup>5</sup> См.: Закон ЯНАО от 20 декабря 2007 г. № 150-ЗАО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа в сфере физической культуры и спорта».

– работников муниципальных организаций, входящих в систему образования в Ямало-Ненецком автономном округе<sup>1</sup>;

– женщин, родивших *второго* ребенка и последующих детей, не лишенных родительских прав в отношении ребенка, в связи с рождением которого возникло право на предоставление единовременного пособия, постоянно проживавших на территории автономного округа в течение года до даты его рождения;

– одиноко проживающих неработающих собственников жилых помещений, достигших возраста 70 или 80 лет, а также проживающих в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста (женщин, достигших возраста 50 лет, и старше, мужчин, достигших возраста 55 лет, и старше), собственников жилых помещений, достигших возраста 70 или 80 лет;

– лиц из числа коренных малочисленных народов Севера в автономном округе; иных лиц, не относящиеся к коренным малочисленным народам Севера в автономном округе, постоянно проживающих на территории автономного округа и ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера, связанный с традиционной хозяйственной деятельностью на территории автономного округа;

– лиц из числа коренных малочисленных народов Севера в автономном округе; иных лиц, не относящиеся к коренным малочисленным народам Севера в автономном округе, постоянно проживающих на территории автономного округа, не ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера, осуществляющих трудовую деятельность в организациях или малых формах хозяйствования, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории автономного округа, за исключением трудовой деятельности, связанной с организационно-распорядительными, административно-хозяйственными, обеспечивающими функциями;

– ветеранов Ямало-Ненецкого автономного округа – лиц, имеющих удостоверение «Ветеран Ямало-Ненецкого автономного округа» при наличии трудового стажа на территории автономного округа:

а) женщин, проработавших в качестве оленеводов (чумработниц), рыбаков, охотников 20 и более календарных лет;

б) мужчин, проработавших в качестве оленеводов, рыбаков, охотников 25 и более календарных лет;

<sup>1</sup> См.: Закон ЯНАО от 14 декабря 2007 г. № 129-ЗАО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа по предоставлению мер социальной поддержки работникам муниципальных организаций, входящих в систему образования в Ямало-Ненецком автономном округе».

- в) женщин, проработавших 25 и более календарных лет;
- г) мужчин, проработавших 30 и более календарных лет<sup>1</sup>.

3. В округе применяются нестандартные модели оказания социальной помощи нуждающимся категориям граждан. Речь идет о создании социальных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов в Ямало-Ненецком автономном округе<sup>2</sup> в качестве меры социальной поддержки в целях повышения качества их жизни и профилактики социального одиночества.

Внедрение социальной семьи является инновационной моделью оказания социальной помощи на территории Российской Федерации и применяется в нескольких субъектах Российской Федерации.

Под социальной семьей понимается форма жизнеустройства граждан пожилого возраста и инвалидов, предусматривающая уход за ними со стороны социального помощника на основании договора о создании социальной семьи.

Социальная семья может быть создана на условиях как раздельного проживания лица, нуждающегося в социальной поддержке, и социального помощника, так и их совместного проживания; при этом предусмотрено два варианта ведения хозяйства – раздельное и совместное.

Закон ЯНАО «О социальных семьях для граждан пожилого возраста и инвалидов в Ямало-Ненецком автономном округе» содержит требования к социальному помощнику – лицу, взявшему на себя обязательства по уходу за гражданами пожилого возраста и инвалидами на основании договора о создании социальной семьи; перечислены обстоятельства, препятствующие созданию социальной семьи; установлены основные обязанности социальных помощников и лиц, нуждающихся в социальной поддержке. Также определены полномочия исполнительных органов государственной власти автономного округа и организаций социального обслуживания автономного округа, назначен размер ежемесячного пособия социальному помощнику – 6000 руб.

Оригинальность ЯНАО проявилась в расширении перечня оснований для получения социальной помощи. В большинстве субъектов Российской Федерации отсутствует такое основание, как историческая дата. На федеральном уровне лишь одна дата истории (имеет общемировое значение) является фактом для правоотношений в связи с получением выплат социального характера – 9 мая, а в

<sup>1</sup> См.: Закон ЯНАО от 3 ноября 2006 г. № 62-ЗАО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ямало-Ненецком автономном округе».

<sup>2</sup> См.: Закон ЯНАО от 24 декабря 2012 г. № 147-ЗАО «О социальных семьях для граждан пожилого возраста и инвалидов в Ямало-Ненецком автономном округе».

ЯНАО – таких дат восемь, включая День пожилых людей, День матери и День инвалида<sup>1</sup>.

Отличительной особенностью ЯНАО, по сравнению с большинством субъектов Российской Федерации, является установление дополнительного материального обеспечения за особые заслуги перед автономным округом<sup>2</sup>. Размер дополнительного материального обеспечения составляет 2000 руб. Среди граждан, внесших наибольший вклад в социально-экономическое развитие автономного округа, названы такие категории граждан, как: лица, проработавшие на территории автономного округа не менее 20 лет; лица, проработавшие на территории автономного округа в качестве оленеводов, рыбаков, охотников, суммарный стаж работы которых не менее 15 лет; лица, имеющие «Медаль материнства», медаль «Материнская слава Ямала».

Необходимо отметить, что принятые меры социальной поддержки имеют конкретный социальный эффект. Так, анализ данных о числе родившихся детей у матери по счету, рождение которых зарегистрировано отделами службы ЗАГС автономного округа в первом полугодии 2016 г., свидетельствует о том, что по сравнению с первым полугодием 2015 г. наблюдается увеличение числа рождений среди четвертых и последующих детей на 18,0%<sup>3</sup>.

4. В Ямало-Ненецком автономном округе созданы правовые условия для развития аутсорсинга в социальной сфере. В 2014 году был принят Закон Ямало-Ненецкого автономного округа № 109-ЗАО «О некоторых вопросах организации социального обслуживания граждан в Ямало-Ненецком автономном округе» (далее – Закон ЯНАО № 109), которым утвержден перечень социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг в округе.

Так, указанные услуги могут оказываться в полустационарной<sup>4</sup> или стационарной формах социального обслуживания<sup>5</sup>, а также в форме социального обслуживания на дому<sup>6</sup>. В перечень включены

<sup>1</sup> Статья 13 Закона ЯНАО от 27 октября 2006 г. № 55-ЗАО «О государственной социальной помощи в Ямало-Ненецком автономном округе».

<sup>2</sup> См.: Закон ЯНАО от 14 октября 2002 г. № 47-ЗАО «О ежемесячном дополнительном материальном обеспечении граждан за особые заслуги перед Ямало-Ненецким автономным округом».

<sup>3</sup> URL: <http://dszn.yanao.ru/semia/dem-politics/dem-sit/%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F-%D1%81%D0%B8%D1%82%D1%83%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%B2-%D1%8F%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D0%BE-%D0%BD%D0%B5%D0%BD.html>

<sup>4</sup> См.: Порядок предоставления социальных услуг в полустационарной форме социального обслуживания (утвержден постановлением Правительства ЯНАО от 25 декабря 2014 г. № 1087-П).

<sup>5</sup> См.: Порядок предоставления социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания (утвержден постановлением Правительства ЯНАО от 25 декабря 2014 г. № 1087-П).

<sup>6</sup> См.: Порядок предоставления социальных услуг на дому (утвержден постановлением Правительства ЯНАО от 25 декабря 2014 г. № 1087-П).

следующие услуги: социально-бытовые; социально-медицинские; социально-психологические; социально-педагогические; социально-трудовые; услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности, в том числе детей-инвалидов, и срочные социальные услуги<sup>1</sup>.

Считаем важным подчеркнуть, что помимо порядков предоставления услуг в автономном округе приняты Стандарты социальных услуг<sup>2</sup>, которые в соответствии с ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» включают: описание социальной услуги, в том числе ее объем; сроки предоставления; подушевой норматив финансирования; показатели качества и оценку результатов предоставления; условия предоставления, в том числе условия доступности предоставления для инвалидов и других лиц с учетом ограничений их жизнедеятельности.

Законом ЯНАО № 109 установлены предельная величина среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно, а также категории граждан, которым социальные услуги в автономном округе предоставляются бесплатно. Кроме того, указанным законом закреплены меры социальной поддержки и стимулирования работников организаций социального обслуживания.

Определен также круг полномочий исполнительных органов государственной власти автономного округа в сфере социального обслуживания, среди которых важнейшими для развития аутсорсинга в данной сфере являются: утверждение порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг<sup>3</sup>; установление порядка утверждения тарифов на социальные услуги на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг<sup>4</sup>; утверждение порядка организации осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания<sup>5</sup>; утверждение размера платы за предоставление социальных

<sup>1</sup> См.: Порядок предоставления срочных социальных услуг (утвержден постановлением Правительства ЯНАО от 25 декабря 2014 г. № 1087-П).

<sup>2</sup> См.: Стандарты социальных услуг (утверждены постановлением Правительства ЯНАО от 25 декабря 2014 г. № 1087-П).

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства ЯНАО от 25 декабря 2014 г. № 1087-П «О порядке предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг».

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства ЯНАО от 25 декабря 2015 г. № 1306-П «О порядке утверждения тарифов на социальные услуги на основании подушевых нормативов финансирования социальных услуг».

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства ЯНАО от 29 сентября 2014 г. № 751-П «Об утверждении Порядка организации осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания граждан в Ямало-Ненецком автономном округе».

услуг и порядка ее взимания<sup>1</sup>; организация поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворителей и добровольцев, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания в автономном округе; утверждение размера и порядка выплаты компенсации поставщику или поставщикам социальных услуг, включенным в реестр поставщиков социальных услуг автономного округа, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа), при получении у них гражданами социальных услуг, предусмотренных индивидуальной программой<sup>2</sup>, иные полномочия.

Вместе с тем следует отметить, что в округе нарушен пакетный принцип принятия нормативных правовых актов, необходимых для реализации Закона ЯНАО № 109. Отдельные акты, которые органы исполнительной власти автономного округа обязаны принять исходя из вышеперечисленных полномочий, пока не приняты.

Несомненно, что в Ямало-Ненецком автономном округе наметилась положительная тенденция развития законодательства в социальной сфере.

Анализ законодательства демонстрирует четкий вектор регулятивных усилий, направленных на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и улучшение ее качества для многих категорий граждан ЯНАО. Перечень указанных категорий гораздо шире, чем в других субъектах Российской Федерации. Важнейшими направлениями социальной политики являются поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление дополнительных региональных государственных пенсий, пособий и иных гарантии социальной защиты.

Органы государственной власти автономного округа наделяют государственными полномочиями органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в автономном округе по социальной поддержке и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан в целях обеспечения адресности, полноты и скорости предоставления мер государственной поддержки.

Созданы правовые условия для развития аутсорсинга в социальной сфере, применяются нестандартные модели оказания социаль-

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства ЯНАО от 13 октября 2014 г. № 790-П «Об утверждении размера платы за предоставление социальных услуг и порядка ее взимания».

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства ЯНАО от 25 декабря 2015 г. № 1301-П «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из окружного бюджета в целях получения поставщиками социальных услуг, которые включены в реестр поставщиков социальных услуг Ямало-Ненецкого автономного округа, но не участвуют в выполнении государственного задания (заказа), компенсации».

ной поддержки для льготных категорий граждан в регионе, осуществляется масштабная работа по поддержке молодых семей и молодых специалистов.

Вместе с тем несмотря на принятые меры в регионе наблюдается отток трудоспособного населения, молодежи. Так, по предварительным данным Росстата, на территории ЯНАО на 1 января 2016 г. проживали 534 299 тыс. человек, что составляет 98,9% от численности населения автономного округа по сравнению с соответствующей датой 2015 г. Таким образом, одним из современных социально-экономических вызовов в автономном округе является снижение численности трудоспособного населения. Одной из главных причин такого положения являются экстремальные климатические и природные условия.

В связи с этим, учитывая уже разработанный мощный правовой блок в сфере социальной защиты, считаем целесообразным рекомендовать органам исполнительной власти ЯНАО: разработать специальные программы по созданию условий для привлечения мигрантов, беженцев, вынужденных переселенцев, по обеспечению эффективной защиты их прав и законных интересов на территории ЯНАО; разработать схемы государственно-частного партнерства в вопросах привлечения иностранных специалистов.

Детальное изучение законодательства социальной сферы автономного округа позволяет дать некоторые рекомендации, не забывая при этом, что «лучшее – враг хорошего». Так, в системе социального обслуживания инвалидов ЯНАО следует обеспечить закрепление правовых механизмов психологической защищенности инвалидов, поддержку и укрепление их психологического здоровья. Особенно данная рекомендация актуальна в отношении граждан, получивших какое-либо увечье в результате несчастного случая или длительной болезни (например, ампутация при диагнозе «сахарный диабет» и т.д.).

В области сохранения репродуктивного здоровья целесообразным считаем специальное регулирование отношений, связанных с предупреждением нежелательной беременности подростков. Статистические данные по количеству обращений по вопросам данной проблематики вынуждают применить для стабилизации ситуации в том числе и правовые регуляторы.

В Ямало-Ненецком автономном округе создан механизм оказания социальной помощи. Однако в целях предупреждения социального иждивенчества необходимо разработать механизмы осуществления контроля в отношении граждан, которым оказывается государственная социальная помощь.

Передовой опыт ЯНАО в развитии сферы социальной защиты может стать ориентиром для других субъектов Российской Федерации. Вместе с тем изучение подобного опыта не сможет помочь дотационному региону увеличить социальное обеспечение отдельных категорий граждан, нуждающихся в государственной поддержке. Без консолидированных усилий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направленных на обеспечение единства принципов системы государственной поддержки отдельных категорий граждан на всей территории Российской Федерации, достичь этой не цели не представляется возможным<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Автор выражает надежду на то, что уровень социальной поддержки возрастет на территории всей Российской Федерации, а не «уравняется» повсеместно с дотационными регионами.

# ЖИЛИЩНЫЙ ВОПРОС В ЯНАО: ОТ ЛИКВИДАЦИИ НЕПРИГОДНОГО ДЛЯ ПРОЖИВАНИЯ ЖИЛЬЯ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОСТАТОЧНЫМ ЖИЛИЩЕМ

Цомартова Фатима Валерьевна  
старший научный сотрудник  
отдела социального законодательства  
Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

1. *Аварийное и ветхое жилье.* Одной из актуальных жилищных проблем является расселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда. Несмотря на реализацию Федеральной целевой программы «Жилище на 2002–2010 годы»<sup>1</sup>, Федеральной целевой программы «Жилище на 2011–2015 годы»<sup>2</sup>, Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>, главная цель государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» – крупномасштабное переселение граждан из ветхих и аварийных жилых домов – не достигнута.

Суммарная площадь ветхого и аварийного жилья в стране составляет 99 923,8 тыс. кв. м (около 3% от общей площади всего жилищного фонда Российской Федерации) и превышает объемы годового ввода в действие жилых домов за счет всех источников финансирования в 1,52 раза. Ветхое и аварийное жилье имеется во всех субъектах Российской Федерации.

Ямало-Ненецкий автономный округ входит в число субъектов Российской Федерации с наибольшей долей ветхого и аварийного жилищного фонда (наряду с Республикой Ингушетия – 20,9%, Республикой Дагестан – 18,5%, Республикой Тыва – 17,5%, Республикой Саха (Якутия) – 13,8%, Магаданской областью – 11,1%, Республикой Коми –

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050.

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2012 г. № 2227-р.

10,2%, Сахалинской областью – 9,5%, Астраханской областью – 8,8%, Иркутской областью – 8,5%, Архангельской областью – 8,2%, Амурской областью – 8,1%, Еврейской автономной областью – 7,8%)<sup>1</sup>.

По последним данным официальной статистики<sup>2</sup>, площадь ветхого и аварийного жилья в ЯНАО составляет 1210,5 тыс. кв. м. Его доля в общей площади жилищного фонда за этот период – 11,7%. До 2012 года включительно удельный вес ветхого и аварийного жилья в округе по объективным причинам из года в год неуклонно рос (табл.). В 2013, 2014 годах наблюдается снижение удельного веса ветхого и аварийного жилья до 10,19% и 10,41% соответственно.

### Ветхий и аварийный жилищный фонд<sup>3</sup> в Ямало-Ненецком автономном округе<sup>3</sup>

(на конец года)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Весь ветхий и аварийный жилищный фонд, тыс. м <sup>2</sup>	914,8	933,9	977,8	938,8	860,1	866,6	1005,7	1210,5
в том числе:								
ветхий	725,4	725,2	740,5	641,7	622,9	557,5	580,1	535,6
аварийный	189,4	208,7	237,3	297,1	237,2	309,1	425,6	674,9
Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда, %	10,0	10,0	10,2	9,6	8,6	8,6	9,9	11,7

Наличие большого объема аварийного жилья в автономном округе обусловлено как общими для Российской Федерации причинами, так и спецификой региона: прежде всего, экстремальными природно-климатическими условиями, а также недостаточно и неравномерно развитым уровнем социальной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства (остаточный принцип финансирования социальной сферы в период освоения Западно-Сибирского нефтегазового комплекса<sup>4</sup>).

<sup>1</sup> См.: Жилищное хозяйство в России. 2013: статистический сборник. Росстат. М., 2013 (по данным на конец 2012 г.).

<sup>2</sup> URL: [http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/yamalstat/resources/4e2c350042ec9baba65db66d1d1cfc75/%D0%92%D0%B5%D1%82%D1%85%D0%B8%D0%B9+%D0%B8+%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B9%D0%BD%D1%8B%D0%B9+%D0%B6%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%BD%D1%8B%D0%B9+%D1%84%D0%BE%D0%BD%D0%B4.htm](http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/yamalstat/resources/4e2c350042ec9baba65db66d1d1cfc75/%D0%92%D0%B5%D1%82%D1%85%D0%B8%D0%B9+%D0%B8+%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B9%D0%BD%D1%8B%D0%B9+%D0%B6%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%BD%D1%8B%D0%B9+%D1%84%D0%BE%D0%BD%D0%B4.htm)

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 апреля 2013 г. № 295-П «Об утверждении долгосрочной окружной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на территории Ямало-Ненецкого автономного округа на 2013–2017 годы».

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в округе принята долгосрочная адресная программа переселения граждан из аварийного жилищного фонда<sup>1</sup>. В результате реализации мероприятий программы при условии финансирования за счет всех источников ожидается переселение 15 525 человек из 1024 аварийных жилых домов, признанных до 1 января 2012 г. в установленном порядке аварийными.

Вместе с тем задача переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда требует установления четких юридических критериев отнесения жилищного фонда к ветхому или аварийному, которые в настоящее время отсутствуют<sup>2</sup>. Жилищный кодекс РФ не содержит такой категории, как ветхое жилое помещение (вместе с тем оно широко используется в различных федеральных программах и судебных актах), и не предусматривает никаких правовых гарантий лицам, проживающим в ветхом жилье.

Таким образом, проблема ветхого жилья в ЖК РФ осталась «незамеченной» и никоим образом не урегулированной, несмотря на то что требует законодательных решений, в том числе и региональных.

Проведенный анализ позволил выявить следующие различия между аварийным и ветхим жильем, которым целесообразно бы придать юридическое значение.

Аварийным и не подлежащим реконструкции признается дом, исчерпавший несущую способность элементов и грозящий обрушением; либо расположенный в опасной зоне схода оползней, селевых потоков, снежных лавин, на территориях, которые ежегодно затапливаются паводковыми водами, в зоне вероятных разрушений при техногенных авариях; либо получивший повреждения в результате взрывов, аварий, пожаров, землетрясений, неравномерной просадки грунтов, а также в результате других сложных геологических явлений<sup>3</sup>.

Методическое пособие по содержанию и ремонту жилищного фонда МДК 2-04.2004, утвержденное Госстроем России 1 января 2004 г.<sup>4</sup>, определяет ветхое состояние здания как состояние, при котором кон-

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 апреля 2013 г. № 295-П «Об утверждении долгосрочной окружной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на территории Ямало-Ненецкого автономного округа на 2013–2017 годы».

<sup>2</sup> Постановлением Госстроя России от 20 февраля 2004 г. были установлены критерии и технические условия отнесения жилых помещений к категории ветхих или аварийных. Однако Минюстом России было отказано в регистрации данного документа. См.: Письмо Министерства юстиции РФ от 23 апреля 2004 г. № 07/4174-ЮД // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2004. № 6.

<sup>3</sup> См. п. 34–38 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (утверждено постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47).

<sup>4</sup> Официальное издание Госстроя России. ФГУП ЦПП. 2004.

струкции здания и здание в целом имеют износ (для каменных домов – свыше 70%, для деревянных домов со стенами из местных материалов, а также для мансард – свыше 65%), основные несущие конструкции сохраняют прочность, достаточную для обеспечения устойчивости здания, однако здание перестает удовлетворять заданным эксплуатационным требованиям.

Следовательно, ветхое жилое помещение, как и аварийное, представляет собой помещение с ухудшенными эксплуатационными показателями (прочности, надежности, устойчивости и т.п.) в результате воздействия природно-климатических факторов и жизнедеятельности человека. Разница между состоянием ветхости и аварийности жилого помещения состоит:

- а) в степени такого ухудшения;
- б) последствиях, которое оно может иметь для проживающих в нем лиц.

Жилой дом в аварийном состоянии – это дом, грозящий обвалом, угрожающий жизни граждан. Характеристики ветхого жилья вследствие износа хотя и ниже установленных, но для жизни и здоровья проживающих угрозы не представляют.

Таким образом, ветхое жилое помещение можно определить как жилое помещение, эксплуатационные характеристики которого вследствие физического износа ниже нормативно установленных в качестве предельно допустимых, но не представляют опасности для жизни и здоровья человека.

*2. Достаточное жилье.* Изменение уровня благосостояния населения диктует необходимость повышения требований к жилым помещениям. Вопрос качества жилья в связи с ужесточением жилищных стандартов выходит на первый план практически во всех странах.

В соответствии с действующим гражданским и жилищным законодательством жилым помещением как объектом жилищных и гражданских правоотношений признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом, отвечает установленным санитарным, противопожарным, градостроительным и техническим требованиям и предназначено для проживания граждан (ч. 2 ст. 15 ЖК РФ).

Жилое помещение, являющееся объектом договора социального найма, как правило, должно быть благоустроенным.

В Положении о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции<sup>1</sup> устанавливаются требования к несущим и ограждающим конструкциям жи-

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47.

лого помещения, обустройству и оборудованию жилого помещения и общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, к инженерным системам и т.д. Предусматривается, что жилые помещения, а также помещения, входящие в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, должны быть защищены от проникновения дождевой, талой и грунтовой воды и возможных бытовых утечек воды из инженерных систем; доступ к жилому помещению, расположенному в многоквартирном доме выше пятого этажа, за исключением мансардного этажа, должен осуществляться при помощи лифта, размещение жилого помещения в подвальном и цокольном этажах не допускается, размещение над комнатами уборной, ванной (душевой) и кухни не допускается (оборудование уборной, ванной (душевой) в верхнем уровне над кухней возможно в квартирах, расположенных в двух уровнях) и т.д.

Основные качественные и количественные показатели жилых помещений в Ямало-Ненецком автономном округе приведены ниже в таблицах «Основные показатели жилищных условий населения в Ямало-Ненецком автономном округе» и «Благоустройство жилищного фонда в Ямало-Ненецком автономном округе». Росстат России определяет уровень благоустроенности жилищного фонда с помощью показателей оборудованности водопроводом, водоотведением, отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами.

#### **Основные показатели жилищных условий населения в Ямало-Ненецком автономном округе**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя на конец года – всего, м <sup>2</sup>	17,3	17,3	17,6	18,0	18,3	19,2	19,0	19,0
Число квартир – всего, тыс.	157,2	159,3	163,1	167,3	180,4	181,8	183,6	185,7
однокомнатных	39,7	40,4	41,6	43,7	51,5	52,3	53,0	53,5
двухкомнатных	71,2	72,1	73,5	75,1	77,9	78,2	78,9	80,1
трехкомнатных	40,8	41,1	42,1	42,4	43,9	44,1	44,4	44,6
четырёхкомнатных и более	5,5	5,7	5,9	6,1	7,0	7,2	7,3	7,4
Средний размер одной квартиры, м <sup>2</sup> общей площади жилых помещений								

Окончание таблицы

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
однокомнатных	35,2	35,3	34,0	37,1	33,0	33,8	32,6	33,8
двухкомнатных	51,1	50,6	51,1	51,0	50,1	50,7	50,8	49,8
трехкомнатных	67,1	68,1	68,6	69,3	69,1	69,9	69,3	70,1
четырекомнатных и более	99,1	97,2	98,8	100,8	94,2	95,0	100,4	102,7
Капитально отремонтировано жилых домов за год, тыс. м <sup>2</sup> общей площади	148,9	201,4	154,0	178,8	98,8	137,9	239,5	284,1

**Благоустройство жилищного фонда  
в Ямало-Ненецком автономном округе, %<sup>1</sup>**

(на конец года)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Удельный вес общей площади всего жилищного фонда, оборудованной:								
водопроводом	95,2	95,8	95,7	95,8	95,7	95,8	95,9	95,7
канализацией	93,5	94,1	94,1	94,2	94,8	95,0	93,4	92,7
отоплением	97,2	97,9	98,1	98,4	98,9	99,3	98,9	98,9
ваннами (душем)	90,7	91,1	91,6	91,9	92,5	91,3	91,6	90,9
газом (сетевым, сжиженным)	48,5	48,2	48,5	47,5	47,0	48,3	48,1	46,3
горячим водоснабжением	74,6	76,0	76,2	76,2	77,3	82,6	82,9	82,9
напольными электроплитами	48,8	49,9	49,9	50,0	49,5	48,9	49,1	49,1

Однако на смену таким характеристикам качественного жилья, как его размер и минимальные санитарные удобства, приходит новая жилищная концепция – *концепция достаточного жилища*.

<sup>1</sup> URL: [http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/yamalstat/resources/3b0f3e8042ec99cca594b56d1d1cfc75/%D0%91%D0%BB%D0%B0%D0%B3%D0%BE%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE+%D0%B6%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D1%84%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D0%B0.htm](http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/yamalstat/resources/3b0f3e8042ec99cca594b56d1d1cfc75/%D0%91%D0%BB%D0%B0%D0%B3%D0%BE%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE+%D0%B6%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D1%84%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D0%B0.htm)

Право на жилище в его международно-правовом понимании<sup>1</sup> не приравнивается к праву на предоставление крова. Гарантируется не четыре стены и крыша, а достаточное жилье.

Для того чтобы те или иные формы крова можно было считать представляющими собой достаточное жилище, они должны отвечать ряду требований. Эти требования касаются:

- доступа к питьевой воде, канализации, энергии для приготовления пищи, теплу, свету, системам хранения продуктов питания или удаления отходов;

- финансовых расходов домашнего хозяйства, связанных с жильем, которые должны быть соразмерны размеру доходов и не ставить под угрозу возможность осуществления его обитателями иных основных потребностей; с точки зрения принципа доступности квартиросъемщики должны быть защищены от завышенных размеров квартирной платы;

- гарантий физической безопасности, достаточной площади и защиты от холода, сырости, жары, дождя, ветра, других угроз для здоровья;

- гарантированности проживания (защита от принудительных выселений, преследования и иных угроз);

- расположения жилища с точки зрения возможностей трудоустройства, доступности медицинских услуг, школ, детских учреждений и других социальных объектов, экологической безопасности и др.<sup>2</sup>

Таким образом, концепция достаточности жилища исходит из взаимосвязанности, взаимозависимости и неделимости прав человека. Нарушение права на достаточное жилище может затронуть осуществление широкого круга других прав человека и наоборот. Доступ к достаточному жилищу является предварительным условием для осуществления таких прав человека, как право на неприкосновенность частной жизни, право на труд, право на здоровье, право на социальное обеспечение, избирательное право, право на образование.

Исследование вопроса о соотношении международно-правовых норм, регламентирующих право на достаточное жилище, и отечественного законодательства (не только жилищного, но и санитарного, технического, градостроительного, экологического) позволяет

<sup>1</sup> Право на достаточное жилище декларируется не менее чем в 12 различных актах ООН, наиболее значимым из которых является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Кроме того, только за последние два десятилетия приняты десятки резолюций рекомендательного характера.

<sup>2</sup> См.: Замечание общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам ООН № 4 о праве на достаточное жилище 1991 г.

сделать вывод о том, что в России правовой режим жилых помещений в целом соответствует международным стандартам. Однако в международном праве используется более широкий подход к качественным показателям жилищ, который следует учитывать при дальнейшем рассмотрении жилища как объекта правового регулирования.

Практике Верховного Суда РФ уже известны случаи прямой ссылки на право каждого на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное жилище, закрепленное Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, при расширительном толковании требований, которым должно отвечать жилое помещение, предоставляемое выселяемым на условиях договора социального найма<sup>1</sup>.

В связи с этим качественные и количественные характеристики благоустроенного жилого помещения с позиций комплексного международно-правового подхода к достаточности жилища на региональном уровне могут быть дополнены такими требованиями к его местонахождению, как аналогичная ранее имевшейся доступность необходимых медицинских, образовательных и иных социальных услуг, приближенность к месту работы.

Кроме того, в законодательстве субъектов Российской Федерации могут быть конкретизированы установленные федеральным жилищным законодательством (ст. 89 ЖК РФ) требования к жилым помещениям, предоставляемым выселяемым.

По общему правилу жилое помещение, предоставляемое выселяемым из аварийного жилья гражданам, должно быть расположено в границах того же населенного пункта, что и изымаемое<sup>2</sup>.

На практике возникает множество сложностей в определении понятия «населенный пункт» вследствие изменения подходов к правовому регулированию территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального деления. До принятия Конституции РФ 1993 г. территориальная организация местного самоуправления напрямую привязывалась к административно-территориальному делению. Однако в настоящее время вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации обладают собственным юридическим содержанием и относятся к различным сферам ведения: первый – к совместному ведению Российской Федерации и

<sup>1</sup> См., например: Определение Верховного Суда РФ от 21 июня 2011 г. № 67-В11-3.

<sup>2</sup> См: Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (ч. 3 ст. 16).

ее субъектов, второй – к исключительному ведению субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. Поэтому понятие населенного пункта как административно-территориальной единицы не равнозначно понятию муниципального образования как единицы муниципально-территориального устройства.

Для соблюдения требования жилищного законодательства к месторасположению предоставляемого выселяемым гражданам жилого помещения следует руководствоваться законодательством субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве. Определения населенному пункту, которые даются в региональном законодательстве, имеют общие черты, но все же такое определение не может быть универсальным, как предложено Верховным Судом РФ<sup>2</sup>, поскольку такое правовое решение представляет собой вмешательство в регулятивные полномочия субъектов Российской Федерации.

В Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 октября 2006 г. № 42-ЗАО «Об административно-территориальном устройстве Ямало-Ненецкого автономного округа», во-первых, дается легальная дефиниция понятию «населенный пункт» (под ним понимается территориальное образование автономного округа, имеющее сосредоточенную застройку в пределах установленной границы и служащее местом постоянного проживания людей), а во-вторых, приводится перечень населенных пунктов, входящих в состав районов ЯНАО.

Поскольку правовое значение придано не жилой, как ранее, а общей площади жилого помещения, при определении равнозначности изымаемого и предоставляемого взамен жилого помещения необходимо учитывать соотношение составляющих его частей: комнат и помещений вспомогательного использования.

Исследование и оценка потребительских качеств жилья с учетом принципа неухудшения жилищных условий переселяемых граждан позволили выделить общие критерии равнозначности предоставляемого жилого помещения изымаемому, которые целесообразно закрепить:

- а) не меньший размер жилой площади;

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области", а также разделов I и V приложения к данному закону».

<sup>2</sup> Под населенным пунктом Верховный Суд РФ предложил понимать населенное место (поселение), первичную единицу расселения людей в пределах одного застроенного земельного участка (город, поселок, поселок городского типа, село). См.: Определение Верховного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 59-В10-14.

- б) несовместимость комнат со вспомогательными помещениями;
- в) не меньшее количество комнат.

По общему правилу требование равнозначности означает, что переселяемому гражданину и его семье жилье предоставляется по принципу «не менее ранее занимаемого» в целях сохранения как минимум имеющейся обеспеченности граждан жильем без соблюдения действующей для находящихся на жилищном учете граждан нормы предоставления, даже если переселяемый имел недостаточную жилую площадь и состоял на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении.

Вместе с тем действующее правовое регулирование отношений по выселению в связи с невозможностью дальнейшего использования жилого помещения уже содержит отступление от принципа соблюдения очередности при улучшении жилищных условий граждан в случае выселения в связи с передачей жилого помещения религиозной организации, решая жилищный вопрос одних и ставя в необоснованно неравное положение других. Компенсационный характер такого предоставления никоим образом не умаляет возможности применения нормы предоставления площади жилого помещения. Тем более что сама по себе данная жилищная норма существенно изменилась: если ранее норма жилой площади, в пределах которой предоставлялось жилое помещение, утверждалась на законодательном уровне и в абсолютной величине (ст. 39 ЖК РСФСР), то в настоящее время норма предоставления устанавливается органом местного самоуправления в зависимости от достигнутого в соответствующем муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями, предоставляемыми по договорам социального найма, и других факторов (ч. 1, 2 ст. 50 ЖК РФ).

Таким образом, более соответствующим принципу справедливости, обеспечивающим цивилизованное расселение граждан с соблюдением минимальных стандартов, представляется предоставление гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или имеющим право состоять на данном учете, выселяемым по основаниям, предусмотренным ст. 85 ЖК РФ, жилых помещений по нормам предоставления<sup>1</sup>.

В пользу высказанного предложения свидетельствует и правовая позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой ст. 89 ЖК РФ

<sup>1</sup> В правоприменительной практике имеется прецедент, когда суд принял решение о предоставлении жильцам, переселяемым из аварийных домов, жилого помещения по нормам предоставления, а не равнозначного по общей площади ранее занимаемому (см. решение Индустриального суда г. Перми от 3 июня 2011 г.).

не исключает возможности ее применения во взаимосвязи со ст. 57, 58 ЖК РФ при наличии к тому оснований<sup>1</sup>.

3. *Развитие саморегулирования в жилищной сфере.* Практика свидетельствует о необходимости более широкого использования потенциала саморегулирования в жилищной сфере.

Опыт зарубежных стран демонстрирует, что инструменты саморегулирования хорошо приживаются «на жилищной почве». В некоторых странах даже намечается замещение жесткой законодательной регламентации жилищных отношений и судебного контроля инструментами саморегулирования, которые, компенсируя, например, слабость нанимателя, «выравнивают» фактическое положение сторон. В таких странах жилищное движение выступает не как «реакция жителей на жилищную политику, а как важнейший фактор ее формирования»<sup>2</sup>.

Термин «жилищное движение» в странах Западной Европы используется для обозначения борьбы людей за свои «жилищные интересы», за улучшение жилищных условий и качество среды проживания. Это коллективные действия горожан в защиту своих жилищных прав. Классифицируя жилищные движения по составу его участников, зарубежные исследователи выделяют в качестве самостоятельного типа движение квартиросъемщиков – арендаторов частного и муниципального жилья.

Общественное движение квартиросъемщиков является одним из самых распространенных и организованных жилищных движений, а «участие нанимателей жилья» рассматривается как важнейшая альтернатива патерналистской политике государства, в зависимости от которой находятся до сих пор жители не только бывших социалистических стран, но и многих стран Западной Европы.

Деятельность организаций нанимателей жилья может ограничиваться просветительскими, консультативными и представительскими функциями. Так, в ряде стран издаются специальные информационные листовки для жителей, причем важной их характеристикой должна быть доступность текста: он должен быть крупным и понятным. В Великобритании разработана специальная национальная программа ("Plain English"), направленная на то, чтобы каждый правительственный документ был изложен понятным для простых граждан языком. Именно организации жилищного движения берут на себя

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 503-О «Об отказе в принятии жалобы гражданки Хухаревой Ольги Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации».

<sup>2</sup> Шомина Е.С. Квартиросъемщики – наше «жилищное меньшинство»: российский и зарубежный опыт развития арендного жилья. М., 2010. С. 134.

миссию объяснить жителям изменения в законодательстве и те последствия, к которым они приводят.

В некоторых странах, таких как Франция, Голландия, Швеция, представители ассоциаций нанимателей входят в состав так называемых арендных судов и других согласительных органов.

Самая распространенная форма саморегулирования в данной сфере – разработка стандартных договоров найма. При этом в Австрии и Германии, к примеру, ассоциации наймодателей и нанимателей разрабатывают свои, конкурирующие типовые модели договорного регулирования с преобладанием на практике использования стандартных договоров наймодателей. В Дании типовые договоры найма исходят от Министерства юстиции и представляют собой результат активного сотрудничества и достигнутого в его результате консенсуса между ассоциациями, представляющими обе стороны.

Более продвинутой и редкой формой самоорганизации в данной области общественных отношений является разработка «кодексов арендной практики». Такие механизмы обеспечения интересов нанимателей успешно функционируют во Франции, в Финляндии и Швеции.

Так, в Финляндии акты саморегулирования заполнили правовые пробелы, образовавшиеся в результате отмены всех форм «арендного» контроля в 1992 г. и, как следствие, резкого повышения наймодателями платы за нанимаемые жилые помещения. Правительство и Финский союз недвижимости (союз, представляющий наймодателей) разработали кодекс так называемой *good leasing practice*, формализовав успешный практический опыт балансировки интересов сторон, в том числе конкретизировав общие положения о случаях недобросовестности наймодателя и компенсационных выплатах выселяемым, которые позже нашли закрепление в законодательстве о найме жилья.

Законодательство Швеции предусматривает реальное участие организаций нанимателей жилья в разработке положений жилищной политики и проведении регулярных национальных переговоров по квартплате. Национальная организация квартиросъемщиков ежегодно участвует в переговорах с правительством по выработке общенациональных жилищных приоритетов, разработке стратегии реализации государственной жилищной политики. В рамках переговорного процесса о плате за нанимаемое жилье, осуществляемого в силу Закона об обязательных переговорах по квартплате, между организациями квартиросъемщиков и жилищно-эксплуатационными компаниями, еще в 1970-х г. Национальная ассоциация квартиросъемщиков и Шведская ассоциация муниципальных жилищно-эксплуатационных

компаний (SABO) заключили соглашение о «трех этапах развития демократического процесса». Первый этап – информационный, суть его состоит в том, что местная организация SABO берет на себя обязательство информировать местную организацию квартиросъемщиков обо всех важных решениях и планах, в том числе касающихся прекращения отношений найма. Второй, консультационный этап развития отношений сотрудничества предполагает проведение совместных консультаций до принятия соответствующих решений.

Сравнительно-правовой анализ регулирования жилищных отношений показал, что зарубежные правовые порядки обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан в жилищной сфере во многом институтами саморегуляции.

Действующее федеральное жилищное законодательство также требует от граждан принятия коллективных решений, связанных с управлением многоквартирным домом, проведением капитального ремонта и т.п. Однако на региональном уровне институты саморегуляции в жилищной сфере могут быть значительно развиты.

В этом смысле уникален опыт ЯНАО по созданию благоприятных условий для образования и деятельности товариществ собственников жилья (Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 ноября 2011 г. № 135-ЗАО «О создании благоприятных условий для образования и деятельности товариществ собственников жилья в Ямало-Ненецком автономном округе»).

# ПРИЛОЖЕНИЕ

---

## РЕКОМЕНДАЦИИ УЧАСТНИКОВ III МЕЖДУНАРОДНОГО АРКТИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ФОРУМА «СОХРАНЕНИЕ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИКИ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ. ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ АРКТИКИ»

*26–27 ноября 2015 года,  
Санкт-Петербург*

**В** процессе обсуждения ключевых вопросов форума и способов их решения обращено внимание на необходимость реализации ряда мер, призванных не только повысить эффективность правового регулирования устойчивого (социального, экономического и экологического) развития российской Арктики, но и обеспечить разумный баланс разноуровневых и разнородных публичных интересов государства, а также частных интересов – граждан и субъектов экономической деятельности, осуществляющих инвестиционные проекты в Арктической зоне России. Среди первоочередных мер предлагается:

– продолжить работу над модернизацией правового регулирования освоения арктических регионов, опираясь на принципы устойчивого развития, соблюдения основных прав человека. В ходе работы считать целесообразными преодоление избыточной дифференциации (как отраслевой, так и ведомственной) законодательного регулирования и переход к программно-целевому методу управления социальными и экономическими процессами в одном из крупнейших макрорегионов страны;

– активизировать исследования по разработке предложений о содержательном наполнении проекта федерального закона о развитии Арктической зоны РФ – системообразующего законодательного акта, «уплотняющего» в единое целое всю арктическую правовую материю. При этом рассмотреть вопрос о закреплении в законе за Правитель-

ством РФ полномочий по принятию оперативных решений, касающихся жизнедеятельности в Арктической зоне РФ. Немаловажным является определение на уровне федерального закона границ Арктической зоны с установлением конкретного перечня преференций, предоставляемых участникам ее развития. Также дополнительной проработки требует вопрос специального законодательного закрепления особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне РФ;

– перед принятием федерального закона о развитии Арктики реализовать пилотные проекты по внедрению в отдельных арктических субъектах Российской Федерации новых инструментов государственного регулирования, включая особые режимы бюджетного, налогового, таможенного и тарифного регулирования, которые позволят выявить наилучшие практики комплексного регионального развития, оценить финансовые и иные затраты на их применение;

– считать управление водными ресурсами Арктики основой эффективного сотрудничества четырех секторов взаимодействия государства, общественных объединений, хозяйствующих субъектов и независимых акторов в Арктической зоне РФ; создать рабочую группу по обеспечению условий создания Региональной инновационной системы (РИС) управления водными ресурсами в Арктической зоне РФ с целью консолидации усилий по выявлению и формированию системы правовых норм, регулирующих общественные отношения по использованию, охране и восстановлению водных объектов Арктической зоны РФ. Управление водными ресурсами Арктики предлагается объявить одним из приоритетных направлений международного арктического и регионального сотрудничества в Арктической зоне РФ с активизацией работы действующих и возможным созданием новых организаций – регионального Совета Баренцева/Евроарктического региона, Северного форума, объединений коренных народов, научно-исследовательских организаций и бизнес-сообщества;

– выделить в отдельный сегмент законодательного регулирования с возможным включением основных положений в федеральный закон о развитии российской Арктики (Арктической зоны РФ) комплексный правовой механизм обеспечения развития прибрежной и береговой зоны российской Арктики. В основу правового механизма должен быть положен комплекс правовых и организационных мер развития северной транспортной инфраструктуры, добычи полезных ископаемых и охраны окружающей среды в этой части Арктического региона, содержащий в том числе: ряд ключевых мер государственной поддержки развития Северного морского пути и входящих в его состав структур; создание правовых условий для освоения россий-

скими компаниями континентального шельфа, а также для охраны и использования морских биологических ресурсов (правовые условия и требования по их добыче и образованию сети морских ООПТ с определенным правовым статусом и др.);

– в целях выравнивания уровня развития различных территорий Арктической зоны РФ:

а) на основе изучения наилучших региональных практик разработать модельную программу социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, а также модельный проект обеспечения инвестиционной привлекательности субъекта Российской Федерации, муниципального образования российской Арктики;

б) изучить возможность организации зон или территорий по примеру территорий опережающего развития Дальнего Востока в арктических муниципальных образованиях – как входящих, так и не входящих в состав территорий российского Дальнего Востока;

– в целях совершенствования финансовых механизмов развития российской Арктики рассмотреть вопрос о создании на федеральном уровне Фонда развития Арктической зоны РФ;

– установить налоговые льготы и разработать меры государственной поддержки для предпринимателей при выборе ими территорий и муниципальных образований, входящих в Арктическую зону РФ, в качестве постоянного места деятельности (адреса местонахождения налогоплательщика), благодаря чему будет увеличено число рабочих мест, получит развитие сфера персональных и социальных услуг, торговли, национальных промыслов с доведением их до региональных стандартов качества;

– признать, что качество жизни людей в Арктике является основным критерием эффективности всей государственной деятельности в этом регионе, поэтому необходимо разработать и внедрить систему соответствующих показателей. При этом в их число следует включить материальную обеспеченность, транспортную доступность, гарантии качественного медицинского обслуживания и образования; ввести процедуру мониторинга соответствия среднероссийским показателям, а также оценки результативности мер государственного регулирования;

– модернизировать российское законодательство о коренных малочисленных народах, в том числе поддержать принятие новой редакции Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», усовершенствовать Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской

Федерации» и Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

– в целях документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам Российской Федерации и создания правового механизма реализации указанными гражданами конституционного права определять и указывать свою национальную принадлежность в документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации, рассмотреть вопрос внесения изменения в п. 5 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образце бланка паспорта и описании паспорта гражданина Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828, в части полномочия территориальных органов Федеральной миграционной службы по проставлению на последней странице бланка паспорта отметки о национальной принадлежности гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, по его письменному заявлению на основании информации о национальной принадлежности родителей (одного из родителей) гражданина, указанной в свидетельстве о рождении гражданина;

– предусмотреть правовые способы обеспечения баланса интересов при осуществлении природопользования в арктических регионах, в том числе установить правовые механизмы, опосредующие взаимоотношения субъектов традиционного и промышленного природопользования в Арктике. При этом в качестве приоритетной задачи предлагается устранить правовые неопределенности в земельном, лесном, водном, градостроительном законодательстве, законодательстве о недрах, о коренных малочисленных народах, предусматривающих режим территорий традиционного природопользования, а также условия пользования природными ресурсами для коренных малочисленных народов. Решению указанной задачи будет способствовать в том числе внесение изменений в План мероприятий по реализации в 2012–2015 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 12 октября 2012 г. № 1906, в части дополнения указанного плана разделом «Совершенствование нормативной правовой базы», содержащим перечень мероприятий по разработке проектов нормативных правовых актов, имеющих первостепенное значение для защиты интересов коренных малочисленных народов;

– для повышения эффективности природоохранной деятельности в Арктике включить в нормативные акты, устанавливающие порядок разработки, установления и пересмотра нормативов качества окру-

жающей среды, а также допустимого воздействия на окружающую среду, требования об обязательном учете природных особенностей Арктической зоны РФ;

– в целях реализации стратегических документов Российской Федерации, направленных на развитие Арктической зоны РФ, и подготовки Правительством РФ ежегодного доклада Президенту РФ о ходе и результатах реализации Стратегии, предусмотренного п. 39 Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, активизировать работу межведомственных рабочих групп и иных межведомственных органов с включением в их состав представителей экспертного сообщества, предпринимательских структур, органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей общественных организаций коренных малочисленных народов Севера.

Обеспечение правовыми средствами доступности медицинской помощи лицам, проживающим и работающим в Арктической зоне РФ, требует:

а) развития правового института медицинской эвакуации в целях спасения жизни и сохранения здоровья при оказании скорой медицинской помощи, в том числе с помощью воздушных судов;

б) установления дополнительных форм (дистанционных) совещаний нескольких врачей для установления состояния здоровья пациента, постановки диагноза, определения прогноза и тактики медицинского обследования и лечения и для решения иных вопросов.

Повышение уровня образования коренных малочисленных народов составляет одну из ключевых проблем, требующих решения. Особенностью организации образовательного процесса на территории Арктической зоны является создание мобильных структур среднего образования – кочевых школ. В некоторых субъектах Российской Федерации приняты соответствующие законы, например Закон Республики Саха (Якутия) от 22 июля 2008 г. 591-З № 73-IV «О кочевых школах Республики Саха (Якутия)».

Основные принципиальные моменты, связанные с правовым регулированием развития сельского хозяйства на Крайнем Севере, включая оленеводство, целесообразно закрепить в системообразующем федеральном законе об Арктике, а более конкретные нормы, определяющие особенности государственного регулирования отдельных направлений деятельности в аграрной сфере, характерных для северных регионов, внести в качестве дополнений в действующие федеральные законы («О развитии сельского хозяйства», «О ветеринарии», «О племенном деле в животноводстве» и др.).

*Научно-популярное издание*

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА – ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА  
А Л Ь М А Н А Х

Выпуск III

СОХРАНЕНИЕ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИКИ  
АРКТИКА В СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОМ ИЗМЕРЕНИИ

Руководитель авторского коллектива  
Т.Я. Хабриева

Ответственные редакторы  
В.П. Емельянцева, Е.А. Галиновская

Редактор *Л.С. Колобова*  
Отв. за выпуск *М.Е. Черемисинова*

Подписано в печать 21.11.2016 г.  
Формат 70 × 100/16. Бумага офсетная. Гарнитура *JournalC*.  
Печать офсетная. Печ. л. 13,5.  
Тираж 1000 экз. Первый завод 250 экз.

Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа  
Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

ИД «Юриспруденция»  
115419, Москва, ул. Орджоникидзе, 11  
[www.jurisizdat.ru](http://www.jurisizdat.ru), e-mail: [y-book@mail.ru](mailto:y-book@mail.ru)  
Тел. (495) 748 4806



Альманах, сохраняя жанр свободной трибуны, содержит публикации о возможных вариантах изучения Арктики с целью развития ее гуманитарного, географического и экологического потенциала для нашей страны. Ключевая тема альманаха – управление социальным развитием в Арктическом регионе. В публикациях представлены взгляды и обсуждаются мнения о возможных способах минимизации рисков, которые могут возникнуть в связи с новаторскими решениями, направленными на поддержку промышленного освоения Арктики, строительство новых городов и поселений.

Предпринимательская инициатива становится новым стимулирующим фактором экономического освоения Арктики, влияющим на социальную привлекательность северных территорий для проживания, в том числе для занятия традиционными видами промысла. Разрешение возможных конфликтов интересов между ресурсным освоением и правом граждан на удобную территорию проживания рассматривается как возможный предмет будущего федерального закона о развитии Арктической территории Российской Федерации.

Для сотрудников государственных и муниципальных органов, практикующих юристов, представителей бизнес-сообщества, научных работников, преподавателей высших учебных заведений, студентов и аспирантов юридических и экономических вузов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами устойчивого развития и повышения конкурентоспособности нашего государства.

Almanac is maintaining the continuity of the genre of the free platform, includes publication on possible options for the study and development of the Arctic in the socio-legal sphere in order to preserve its human, geographical and ecological potential of our country. The key theme of Almanac is management of social development in the Arctic region. The publications comprise different views and opinions on possible ways to minimize the risks that inevitably may result from innovative solutions, aimed at promoting the industrial development of the Arctic, the construction of new towns and settlements.

Entrepreneurial initiative is becoming a new driver of economic development of the Arctic and an important factor affecting the social attractiveness of the northern territories to live in, including the traditional crafts. Resolution of possible conflicts of interest between resource development and the right of citizens to a comfortable living area is considered in the Almanac as a possible subject of the prospective federal law on the development of the Arctic territory of the Russian Federation.

