



АРКТИЧЕСКОЕ ПРАВО

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ





THE INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW UNDER
THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

ARCTIC LAW

CONCEPTION OF THE DEVELOPMENT

Editor in chief

Academician of the Russian Academy of Sciences

T.Y. Khabrieva

MOSCOW
Jurisprudence
2014

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АРКТИЧЕСКОЕ ПРАВО

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ

Ответственный редактор
академик РАН
Т.Я. Хабриева

МОСКВА
Юриспруденция
2014

УДК 349(035.3)

ББК 67.4

А82

Ответственный редактор и руководитель авторского коллектива академик РАН **Т.Я. Хабриева**

Заместители руководителя авторского коллектива: д-р юрид. наук **А.В. Габов**, канд. юрид. наук **В.И. Лафитский**, д-р юрид. наук **А.Я. Капустин**

Авторский коллектив: канд. юрид. наук **Абрамова А.И.**, канд. юрид. наук **Авхадеев В.Р.**, д-р юрид. наук **Андриченко Л.В.**, д-р юрид. наук **Беляева О.А.**, д-р юрид. наук **Боголюбов С.А.**, д-р юрид. наук **Власенко Н.А.**, д-р юрид. наук **Габов А.В.**, канд. юрид. наук **Гутников О.В.**, канд. юрид. наук **Галиновская Е.А.**, канд. юрид. наук **Голованова Н.А.**, **Еремина О.Ю.**, канд. юрид. наук **Емельянец В.П.**, канд. юрид. наук **Залоило М.В.**, д-р юрид. наук **Капустин А.Я.**, канд. юрид. наук **Кичигин Н.В.**, канд. юрид. наук **Коршунова Т.Ю.**, канд. юрид. наук **Лафитский В.И.**, канд. фило-соф. наук **Лукьянова В.Ю.**, канд. юрид. наук **Минина Е.Л.**, д-р юрид. наук **Ноздрачев А.Ф.**, канд. юрид. наук **Павлушкин А.В.**, канд. юрид. наук **Пилипенко А.Н.**, канд. юрид. наук **Поветкина Н.А.**, **Пономарев М.В.**, д-р юрид. наук **Постников А.Е.**, канд. юрид. наук **Прокофьев А.С.**, канд. юрид. наук **Рафалюк Е.Е.**, канд. юрид. наук **Соловьева С.В.**, канд. юрид. наук **Сиваков Д.О.**, канд. юрид. наук **Синицын С.А.**, канд. юрид. наук **Символоков О.А.**, д-р юрид. наук **Тихомиров Ю.А.**, академик РАН **Хабриева Т.Я.**, канд. юрид. наук **Хаванова И.А.**, канд. юрид. наук **Хлуденева Н.И.**, **Чернухина Л.С.**, д-р юрид. наук **Чиканова Л.А.**, канд. юрид. наук **Шуплецова Ю.И.**, **Цомартова Ф.В.**

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. – 152 с.

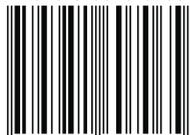
ISBN 978-5-9516-0706-5

Задачи освоения природных ресурсов Арктики и защиты арктических интересов России в условиях постоянно возрастающей геополитической конкуренции в полярных и приполярных регионах земного шара требуют мобилизации не только политических, социально-экономических, духовных, но и правовых ресурсов. Одним из основных инструментов такой правовой мобилизации может стать единая Концепция Арктического права как полисистемного национально-международного правового образования, отражающего разные грани освоения арктического пространства.

В настоящем издании изложены доктринальные подходы, разработанные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и раскрывающие генезис, основные черты и особенности формирования Арктического права.

Для сотрудников государственных и муниципальных органов, практикующих юристов, представителей бизнес-сообщества, научных работников, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами устойчивого развития и обеспечения конкурентоспособности нашего государства.

ISBN 978-5-9516-0706-5



9 785951 607065 >

ISBN 978-5-9516-0706-5

УДК 349(035.3)

ББК 67.4

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014

© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
АРКТИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК ПОЛИСИСТЕМНОЕ НАЦИОНАЛЬНО-МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОВОЕ ОБРАЗОВАНИЕ	6
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АРКТИКИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ	19
НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АРКТИКИ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ	28
Совершенствование организации управления на Арктических территориях	37
Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти арктических субъектов Российской Федерации	44
Учет специфики Арктики при регулировании социально-экономических отношений	52
Обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов, проживающих на территориях, включенных в Арктическую зону	97
Миграция населения	111
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ АРКТИЧЕСКОГО ПРАВА	116
Комплексно-целевые подходы в правовом прогнозировании и правовом проектировании будущего Арктики	120
Системообразующий закон «О развитии Арктики»	129
Комплексно-целевые подходы в правовом проектировании вопросов развития Арктики	136
ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О РАЗВИТИИ АРКТИКИ»	146

ВВЕДЕНИЕ

Задачи освоения природных ресурсов Арктики и защиты арктических интересов России в условиях постоянно возрастающей геополитической конкуренции в полярных и приполярных регионах земного шара требуют мобилизации не только политических, социально-экономических, духовных, но и правовых ресурсов.

Одним из основных инструментов такой правовой мобилизации может стать единая Концепция Арктического права как полисистемного национально-международного правового образования, отражающего разные грани освоения арктического пространства.

Доктринальные подходы, раскрывающие генезис, основные черты и особенности формирования Арктического права, разрабатываются Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, который в течение многих десятилетий издает и внедряет научные концепции развития российского законодательства¹.

¹ Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2014; Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010; Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004; Концепции развития российского законодательства / Под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1998; Концепции развития российского законодательства / Под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова. М., 1994 и др.

АРКТИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК ПОЛИСИСТЕМНОЕ НАЦИОНАЛЬНО-МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОВОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Освоение пространства для жизнеобеспечения государства и общества всегда было целью и главным предметом деятельности всех народов мира. При этом особое значение имеет право как средство подтверждения притязаний на жизненное пространство и закрепления правил пользования им. Многие географические зоны получили юридическое оформление как территории, границы которых устанавливаются законами государств, международными договорами и конвенциями.

Арктика в определенной мере является исключением. Здесь немало «белых пятен», связанных с интересами не только арктических (России, Норвегии, Швеции, Дании, Финляндии, Исландии, США и Канады¹), но и других государств.

Согласование многогранных и во многом противоположных интересов может осуществить только право, в недрах которого постепенно кристаллизуется идея Арктического права как особого полисистемного правового образования, включающего национально-правовые и международно-правовые средства регулирования природно-ресурсных и экологических, гуманитарных и социально-экономических, политических и правовых вопросов освоения Арктики².

Термин «Арктическое право» к настоящему времени уже вошел в научный оборот как в России, так и за рубежом³. Однако использовать его необходимо с оговоркой, т.к. феномен арктического права имеет прежде всего нормативно-ценностный характер. Он служит для привлечения внимания научного сообщества к ис-

¹ Далее по тексту также – арктические государства.

² В зарубежной доктрине и практике «арктическое право» рассматривается как некое собирательное понятие в отношении норм, посвященных Арктике, а не как целостный правовой феномен.

³ Так, большое количество работ было опубликовано Арктическим центром Университета Лапландии (Финляндия) Издается Арктический вестник по праву и политике (Норвегия): URL: <http://site.uit.no/arcticreview/>

следованию Арктики как особого целостного предмета правового регулирования и научного познания, показывая важность регулируемых им общественных отношений. За рубежом действует несколько центров по изучению Арктического права – Арктический центр Университета Лапландии (Финляндия, г. Рованиemi), Институт арктического права и политики (США, г. Вашингтон)¹, Институт полярного права² (Исландия).

Проблематика Арктического права привлекает внимание научного сообщества и в иных государствах, не относящихся к категории арктических, что нашло свое отражение в многочисленных научных публикациях³.

Здесь же зародился и термин «Арктическое право» (Arctic Law), который используется для характеристики многоформатного сотрудничества государств в различных сферах общественной жизни (изменение климата, экология, здравоохранение, культура, защита интересов коренных народов Севера).

Для российской правовой науки, правотворческой и правоприменительной практики арктическая тематика не нова. Еще в начале XX века к ней обращался профессор В.Л. Лахтин⁴. В последующем она развивалась отечественной школой юристов-международников⁵. Однако в исследованиях использовались термины, отличные от термина «Арктическое право»: «правовой режим Арктики», «юридическое положение северных полярных пространств» и др.

Сегодня Арктике посвящается все больше нормативных актов и доктринальных разработок, что некоторыми учеными и полити-

¹ <https://lib.law.washington.edu/content/guides/arctic-law-policy#section-0>

² <http://www.polarlaw.is/en/about-polar-law-institute>

³ Byers, M. Who Owns the Arctic? Understanding Sovereignty Disputes in the North. Vancouver, Canada: Douglas & McIntyre, 2010; Cinelli, C. El Ártico ante el derecho del mar contemporáneo. Valencia, Spain: Tirant lo Blanch, 2012; Emmerson, C. The Future History of the Arctic. London: Bodley Head, 2010; Labevière, R., and F. Thual. La Bataille du grand Nord a Commencé. Paris: Perrin, 2008; Manero Salvador, A. El deshielo del Ártico: Retos para el Derecho Internacional: La delimitación de los espacios marinos y la protección y preservación del medio ambiente. Cizur Menor, Spain: Aranzadi, 2011; Osherenko, G., and O. R. Young. The Age of the Arctic: Hot Conflicts and Cold Realities. Studies in Polar Research Collection. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989; Pooter, Hèlène de. L'emprise des états côtiers sur l'Arctique. Paris: Pedone, Institut de Droit économique de la Mer, 2009; Sale, R., and E. Potapov. The Scramble for the Arctic: Ownership, Exploitation and Conflict in the Far North. London: Frances Lincoln, 2010.

⁴ Лахтин В.Л. Права на северные полярные пространства. Издание Литиздата Народного комиссариата по иностранным делам. М., 1928.

⁵ Например, Курс международного права в шести томах. Гл. ред. Ф.И. Кожевников, В.М. Корецкий и др. М., 1967. Т. III; Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана. Отв. ред. М.И. Лазарев. М., 1974.

ками воспринимается как свидетельство формирования самостоятельной отрасли российского права – Арктического права. Такой подход представляется некорректным по ряду причин.

Во-первых, в настоящее время большая часть вопросов развития Арктики решается в рамках традиционных отраслей российского права (конституционного, административного, гражданского и др.). В то же время «полноценные» базовые законы, посвященные собственно вопросам развития Арктики в Российской Федерации практически отсутствуют. Исключением здесь являются лишь законодательные акты, регулирующие статус и вопросы государственной поддержки коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также три закона о гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, либо выезжающих из этих местностей.

Отраслевой подход к регулированию вопросов, связанных с арктическими территориями, характерен и для зарубежных арктических стран. В российских отраслевых законах вопросам Арктики отведено, как правило, лишь несколько нормативных положений, что не позволяет в достаточной мере отразить особенности арктического региона и существующих там общественных отношений.

Проблема осложняется еще и тем, что указанные вопросы регулируются актами не только РСФСР, но и СССР – государства, прекратившего свое существование более двадцати лет назад. Доля таких актов превышает 8%.

Вследствие этого действующий в настоящее время правовой подход к решению проблем развития Арктики сохраняет многие черты прежнего, советского права. Так, до сих пор не решена проблема преобладания актов подзаконного уровня над законами. Это снижает эффективность преодоления комплексных социально-экономических, экологических демографических и других проблем.

В целом федеральное законодательство в этой области остается фрагментарным, а по отдельным вопросам архаичным, не соответствующим тем вызовам, которые возникают сегодня в связи с задачами модернизации арктической зоны в сфере распространения национальных интересов России.

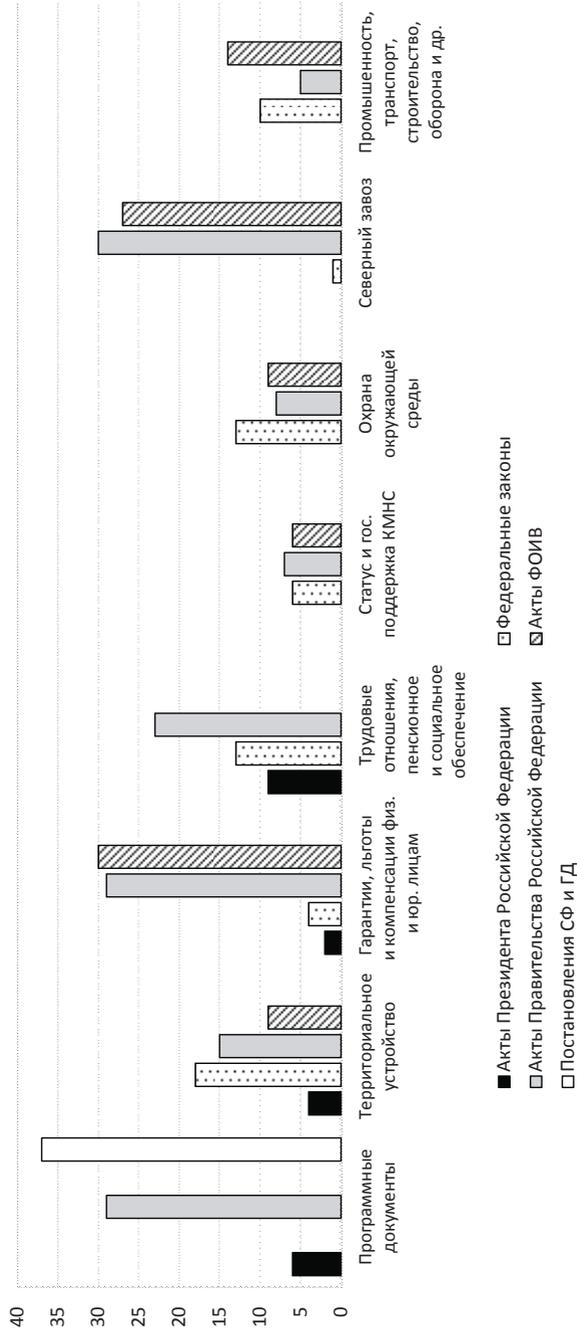


Рис. 1. Законодательство Российской Федерации, регламентирующее вопросы развития Арктики

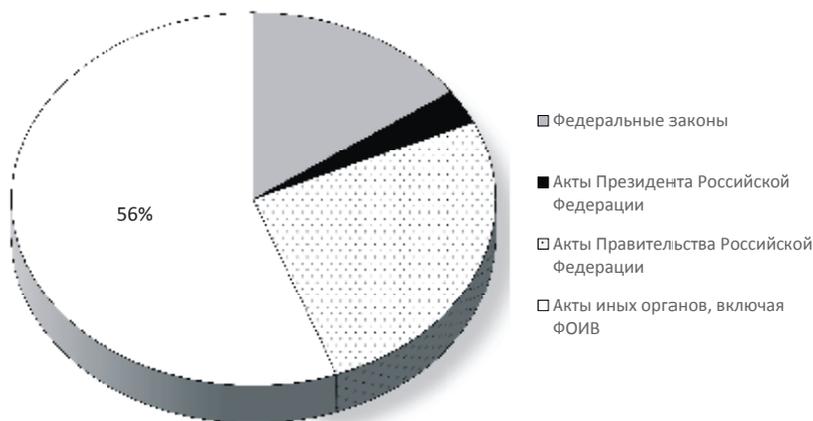


Рис. 2. Законодательство Российской Федерации, регламентирующее вопросы развития Арктики

Во-вторых, на современном этапе Арктическое право представляет собой феномен, нормативно-ценностные свойства которого не позволяют его свести к отдельной отрасли международного или национального права. Это явление иного порядка. В нем все более отчетливо заметны признаки системного образования. В процессе развития его международного и национального компонентов оно будет приобретать все более высокий уровень организации, становясь системным комплексом, включающим в себя совокупность взаимосвязанных международно-правовых и национально-правовых элементов, находящихся в тесном взаимодействии друг с другом и с внешней средой. Сегодня же юридическую природу Арктического права можно определить как сложную правовую формацию (образование).

В-третьих, исторически основу правового режима Арктики составляла национальная правовая практика арктических государств, их национальное законодательство. Заслуги России – государства с самым протяженным побережьем в Северном Ледовитом океане состоят, прежде всего, в открытии многих арктических территорий, их географическом и юридическом обозначении, начальном освоении. Поэтому развитие международного правового регулирования Арктики нельзя себе представить без национальных законодательств арктических государств, которые в определенной мере повлияли на его формирование. Сегодня от «плотности» национально-правового регулирования Арктического пространства зависит стабильность поддержания суверенного

правопорядка на территории, находящейся под юрисдикцией того или иного государства.

В то же время нельзя не учитывать того, что весомую часть правового режима Арктики составляет международный компонент. Российская Федерация является участницей целого ряда международных договоров об охране, развитии и использовании Арктической территории (акватории), двусторонних соглашений в области Арктики. Имеют определенное влияние и Декларации, программные документы о развитии Арктической зоны, являющиеся актами мягкого права, формирующими принципы регулирования. При этом базис соотношения международного и национального компонента в правовом регулировании Арктики образует ч. 4 ст. 15 Конституции России, закрепляющая общий порядок действия норм международного права в российской правовой системе.

Однако проблемы взаимодействия международного и национального права по вопросу правового регулирования Арктики полностью не решены. В настоящее время в отношении международных договоров по Арктике действует классический имплементационный механизм введения международных правовых актов в национальную правовую систему, подразумевающий ратификацию актов, перенесение их текстов в действующие нормативные правовые акты, внесение изменений в нормативные правовые акты, отсылки к международным договорам. Вместе с тем в силу специфики географического положения, освоения, использования Арктики Россией необходима разработка особых имплементационных механизмов.

Существует множество комплексных проблем Арктики, решение которых не может быть осуществлено посредством традиционных отраслевых подходов. Они ограничиваются пространственными пределами государственной власти и не приемлемы для уровней глобальной, региональной и «блоковой» (союзной) международно-правовой регуляции. Кроме того, они ориентированы на решение отраслевых вопросов и не приспособлены для регулирования макрорегиональных проблем с их сложным переплетением личных и коллективных, локальных, региональных и федеративных, национально-правовых и международно-правовых отношений.

Общие тенденции в развитии современного международного права, в частности выражающиеся в общем увеличении междуна-

родного правового массива, регулирующего межгосударственные отношения, диктуют неизбежную в подобных случаях модернизацию и трансформацию его имплементационных механизмов. Это в полной мере можно отнести и к международно-правовому регулированию Арктического региона. Стремление арктических государств перейти к урегулированию сложнейших вопросов обеспечения безопасных условий (экологических, технологических и др.) деятельности в Арктике находит свое выражение в разработке и принятии новых международных соглашений или актов «мягкого права» (деклараций).

При этом следует отметить тот факт, что арктические государства признали несвоевременным заключение региональных договоров по вопросам определения правового режима морских пространств и юрисдикции арктических государств в Северном Ледовитом океане.

Достижение целей международно-правового регулирования в Арктике будет зависеть в значительной степени от тщательного подбора адекватных форм национально-правовой имплементации. Сложившиеся в международной практике формы имплементации различны, они могут зависеть от особенностей правовой системы государства, а также от характера регулируемых общественных отношений и имплементируемых норм международного права. Отсюда следует, что учет правового арктического ландшафта, разнообразие которого детерминировано различными правовыми традициями арктических государств (континентального, скандинавского и общего права), потребует новых подходов к разработке национально-правовых имплементационных механизмов.

В связи с этим вопрос о том, какая теоретическая категория охватывает взаимодействие международно-правового и национально-правового компонентов Арктического права, нельзя ограничить хрестоматийной констатацией классического взаимодействия международного права и национального права государств Арктического региона. В процессе подобного взаимодействия возникает новая органическая нормативно-правовая связь, которую, конечно же, нельзя охарактеризовать в категории единой системы права, подобно праву Европейского Союза (ЕС), претендующему на роль «третьей разновидности системы права (национальное право, международное право, право ЕС)». Это, разумеется – не отрасль, несмотря на единство предметов регулирования, поскольку международно-правовые и национальные правовые системы ис-

пользуют различные способы регулирующего воздействия. Это новое правовое явление, осуществляющее не только функцию уплотнения полисистемной правовой материи, но и ее упорядочение и в какой-то мере систематизацию.

Таким образом, формирующееся Арктическое право должно занять свое место в российской правовой системе и в системе международного права. Это предполагает, прежде всего, полную инвентаризацию нормативно-правового массива в целях выявления норм, влияющих на развитие Арктики на международном и национальном уровнях, установления противоречий и пробелов в правовом регулировании и выстраивания единой многозвенной модели, основанной на общепризнанных принципах и нормах современного международного права и положениях российского права.

Необходима корректировка существующих отраслей и комплексов российского права, в том числе в направлении расширения арсенала средств правового воздействия (императивного, диспозитивного, стимулирующего и др.).

Следующим шагом в становлении Арктического права может быть принятие системообразующего федерального закона «О развитии Арктики» и других специальных нормативных правовых актов, которые будут регулировать развитие предпринимательской среды, рынка труда, транспортной инфраструктуры, инновационных и научных центров Арктики. Это позволит сформировать каркас Арктического права.

Очевидно, что такие правовые меры предопределены необходимостью обеспечения устойчивого социально-экономического и гуманитарного развития Арктики. Конституция Российской Федерации содержит для этого необходимую правовую основу.

Роль Российской Федерации в становлении Арктического права как новой полисистемной формации детерминирована ведущими позициями российской науки в различных сферах научного познания, в том числе геофизического, географического, биологического, исторического, экономического, философского, правового и иных. Оно развивается уже более полутора столетий. Так, еще в XIX – начале XX вв. масштабные научные исследования проводились по географии и гидрографии¹, народонаселению и экономи-

¹ Миддендорф А. Ф. Путешествие на Север и Восток Сибири: Север и Восток Сибири в естественно-историческом отношении. Ч. 1, Спб. 1860–1867; Ч. 2, Спб. 1869–1878.

ческому развитию Арктики¹, общественной организации коренных народов², государственному и местному управлению³ и т.д.

Исторически первым направлением исследований Арктики в рамках правовой науки стали вопросы, связанные с народами, проживающими на территории Арктики и Севера России. М.М. Сперанским в Уставе «Об управлении инородцев» от 22 июля 1822 г. впервые был применен принцип дифференцированного подхода к правам и обязанностям народов с различным уровнем социально-экономического развития. Тогда же впервые была предпринята попытка законодательно обеспечить достижение равенства в гражданских правах коренных жителей Севера и русского населения при условии сохранения особого образа жизни и нравов коренных жителей. На уровне закона были урегулированы проблемы выживания коренных народов Севера и сохранения их среды обитания. М.М. Сперанским была создана выдающаяся для своего времени система взаимоотношений государственной власти и коренных народов, учитывающая особенности их исторического, этнического, правового и экономического развития.

С XIX–XX вв. проблемы административно-правового статуса и организации управления в условиях Русского Севера стали предметом активных юридических исследований, базирующихся на достижениях истории и социологии, в частности на работе члена-корреспондента РАН, академика М.М. Богословского (1867–1929). «Земское управление на Русском Севере в XVII в.» (1909 г.), где детально описано обустройство сельского быта Поморской деревни.

В настоящее время традиции мультиотраслевого подхода в юридических исследованиях продолжены в работах д-ра юрид. наук Б.А. Молчанова, касающихся соотношения закона и обычая в охране природы Северной России, восприятия человека и природы в традиционном правосознании народов Северной России, истории природоохранного законодательства, прав коренных на-

¹ Шавров К.А. Колонизация, ее современное положение и меры для русского заселения Мурмана, в кн. «Труды императорского общества для содействия русскому торговому мореходству». С-Петербург, 1898; Бахрушин С.В. и др. Очерки по истории колонизации Севера и Сибири, вып. 2, Петроград, 1922; Чиркин Г.Ф. Об историко-экономических предпосылках колонизации Севера, в сб. «Труды съезда по вопросам колонизации Севера». М., 1922.

² Свод степных законов кочевых инородцев Восточной Сибири. Спб, 1841; Сборник обычного права сибирских инородцев Западной Сибири. Варшава, 1876..

³ Богословский М. Земское самоуправление на русском севере в XVII веке: Т. 1: Областное деление Поморья. Землевладение и общественный строй. Органы самоуправления. – Москва, 1909.

родов на благоприятную окружающую среду, места обычая в российской правовой системе.

Значительное внимание анализу проблем статуса коренных малочисленных народов Севера России уделялось и уделяется учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Так, исследованию статуса коренных малочисленных народов Севера, формам их самоорганизации и самоуправления были посвящены труды академика Российской академии наук Т.Я. Хабриевой, в частности в монографиях «Национально-культурная автономия в Российской Федерации» (М., 2003; 2007, 2-е изд. на болг. яз.), «Современные проблемы самоопределения этносов» (М., 2010), многочисленных научных статьях. Значительный вклад в исследование прав данных народов внесли и труды Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова, Б.С. Крылова, Л.Н. Васильевой и др.

В числе российских ученых, не являющихся сотрудниками Института, но много внимания уделивших проблеме защиты прав коренных малочисленных народов Севера, нельзя не отметить А.Х. Абашидзе, В.А. Кряжкова, С.Н. Харючи, Р.Ш. Гарипова, А.Н. Слепцова и др. Большой вклад в проблему прав коренных малочисленных народов Севера внесли не только ученые-юристы, но и представители других наук, прежде всего В.Н. Тишков, В.Ю. Зорин, Л.М. Дробижева, С.В. Соколовский и многие другие. В частности, этническую историю, социальную организацию и культуру народов Севера в советское время исследовал д-р истор. наук И.С. Гурвич – ведущий сибириевед, в 1955–1986 гг. заведующий сектором народов Крайнего Севера и Сибири, а затем – ведущий научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН.

Вопросы, имеющие ключевое значение для развития Арктики, в силу традиций правовых исследований часто не отграничиваются от вопросов, связанных со сложившимся порядком особой регуляции для районов Крайнего Севера. Еще в 1949 году М.А. Сергеевым были рассмотрены проблемы, касающиеся истории применения термина «Крайний Север», пространственной локализации районов Крайнего Севера в период с первых лет Советской власти до середины 1940-х гг. В современном российском законодательстве до сих пор используется сформированное в 1930-х гг. (в 1945 г. было введено понятие «местности, приравненные к районам Крайнего Севера») представление о Крайнем Севере как о территории,

выделенной с учетом национальных признаков, и как о территории льгот.

Традиционно приоритетное внимание изучению правовых аспектов Арктики уделяется в науке международного права. Еще в 1928 году была издана работа В.Л. Лахтина «Права на северные полярные пространства». В советский период к данной тематике обращались такие известные ученые, как Е.Б. Пашуканис, В.Н. Дурденевский, М.И. Лазарев и др. Г.М. Гуслицер в работе «Международно-правовой режим Арктики и Антарктики» показал, что секторальный принцип является обычной нормой международного права, поэтому правовой режим Арктики, основанный на секторальном принципе размежевания сфер действия суверенитетов полярных государств, отвечает интересам мира и безопасности в Арктике, а арктические моря (море Лаптевых, Карское, Восточно-Сибирское, Чукотское моря) являются морями особого заливного типа, типа исторических заливов, освоение которых – заслуга Советского государства. Работы Р.В. Деканозова и М.Н. Копылова также были посвящены исследованию правовых режимов секторов Арктики, арктического партнерства, Договора 1920 года о мирном экономическом и научном использовании острова Шпицберген¹, а также изучению правового статуса и деятельности Арктического совета.

Проблемами деятельности Северного совета занимался и еще один видный исследователь – д-р юрид. наук, Чрезвычайный и Полномочный Посланник, заслуженный работник культуры РСФСР, член Советской и затем Российской ассоциации международного права В.С. Котляр – автор первого в советской правовой литературе исследования «Северный Совет (структура, деятельность)», изданного в 1973 году, которое посвящено деятельности региональной консультативной организации стран Северной Европы (Дании, Исландии, Норвегии, Швеции и Финляндии). В работе раскрываются вопросы истории создания Северного совета, анализируются его международно-правовой статус, организационные формы работы и основные практические результаты деятельности.

Современная наука международного права также уделяет исследованию международно-правового статуса Арктики значительное внимание. Исследуются проблемы международного со-

¹ Вопросы современного международного права. Ученые записки ВЮЗИ. М., 1968. Вып. 16

трудничества в Арктике: общие вопросы международного права применительно к зоне Арктики (И.В. Васильев), правовой статус Шпицбергена (Р.Э. Фифе, С.А. Сенников), вопросы международного морского права. Международно-правовые аспекты недропользования и его влияния на защиту прав коренных народов Арктики изучаются профессором МГИМО А.Н. Вылегжаниным.

Возвращаясь к национальному праву, отметим, что в советский период активно велись исследования и такой важной для развития арктических регионов темы, как *особенности регулирования трудовых отношений в условиях Севера и Арктики, касающиеся льгот, труда и социального обеспечения*. Вкладом в развитие исследований, посвященных районам Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, стало диссертационное исследование В.В. Глазырина «Правовое регулирование труда рабочих и служащих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», выполненное в 1968 году в отделе трудового законодательства Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства. Ученый проанализировал широкий круг вопросов, связанных с особенностями региональной дифференциации для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. В его трудах дана общая характеристика льгот и компенсаций, рассмотрены вопросы льготного исчисления стажа за работу в условиях Крайнего Севера, оплаты труда, особенности заключения срочного трудового договора в северных районах, льготы по отпускам, различного рода социально-бытовые и жилищные льготы.

Уже в 1960-х гг. благодаря трудам В.В. Глазырина, П.О. Дубового, А.Л. Эпштейна, А.И. Иванова была детально изучена проблема освоения северных территорий и определено влияние трудового права на формирование у трудящихся заинтересованности в работе на Севере. В качестве одного из важнейших аспектов данной проблемы в трудах ученых советского периода выделяется проблема расширения льгот и компенсаций за труд в особо сложных климатических условиях. Изучению социальных проблем, связанных с предоставлением льгот лицам, работающим в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним, было посвящено монографическое исследование Л.Я. Гинцбурга и Н.М. Смирнова «Льготы работающим на Крайнем Севере» (М., 1975), в котором рассматривались система льгот, круг лиц, имеющих право на льготы, особенности заключения трудового договора, исчисления

трудового стажа, правовая регламентация надбавок и льгот по отпускам. Особое место в книге занимают вопросы государственного социального страхования и пенсионного обеспечения, жилищные льготы.

В целом эти исследования показали, что решение задач обеспечения достойного уровня жизни и оплаты труда работников в условиях Крайнего Севера должно стать первоочередной задачей государства. В настоящее время традиции, касающиеся исследований гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, защиты трудовых прав работников Крайнего Севера, поддерживаются трудами Ю.П. Орловского, М.Н. Козлинской, Н.А. Халдеевой, А.Я. Петрова и др.

Проблемы административно-территориального устройства и управления в условиях российской Арктики и Севера, включая вопросы «северного права», новых законодательных инициатив (проект федерального закона о северном оленеводстве), общие вопросы законодательного регулирования и правоприменительной практики получили освещение в трудах В.А. Кряжкова, М.А. Жукова, В.Н. Крайнова, А.Е. Постникова, В.К. Киселева, С.Н. Харючи и др.

Сегодня правовые *проблемы комплексного освоения и сохранения природных ресурсов* Российской Арктики активно изучаются Д.О. Сиваковым, Е.А. Галиновской, Н.В. Кичигиным, Ю.В. Купряшкиным, Н.Н. Швец, П.В. Бересневой, Я.В. Маниным, И.А. Игнатьевой и др. *Наука экологического права* (С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, В.А. Транин) основное внимание уделяет вопросам экологической безопасности в хозяйственной деятельности в Арктической зоне России, экологическим аспектам традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Роль неформального научного центра правовых исследований вопросов Арктики и Крайнего Севера взял на себя Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в котором над этим направлением работают и известные ученые – С.А. Боголюбов, Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, А.Е. Постников, О.И. Тиунов, А.Я. Капустин, Е.А. Галиновская и др., и молодые, но уже сказавшие свое слово в науке исследователи – Д.О. Сиваков, Н.В. Кичигин, В.П. Емельянцева, В.Р. Авхадеев, Ю.В. Боброва и др.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АРКТИКИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Основы современных механизмов международно-правового регулирования Арктики формировались в течение многих столетий, что позволяет провести классификацию этапов его развития. Эта классификация имеет не только академическое, но и практическое значение, в том числе для целей толкования норм международного права, действующих в отношении Арктики. История ее международно-правового регулирования может быть разделена на четыре больших периода.

Первый период является довольно длительным: от появления первых поселений человека в Арктике до попыток ее освоения раннефеодальными государствами в IX–XII вв. Этот период можно охарактеризовать как эпоху господства межродовых и межплеменных обычаев, которые регулировали отношения по вопросам разграничения территорий заселения, охотничьих и рыболовных угодий, товарообмена и т.д.¹

Начало второго периода совпадает с усилением борьбы государств за раздел арктических просторов. Начавшаяся примерно в IX в., она активно развивалась в XVII и до конца XIX столетия. Для межгосударственных договоров того времени, посвященных в основном разграничению владений на севере и торговым отношениям², в том числе в Арктическом регионе³, характерна, прежде всего, разрозненность положений, отсутствие четких норм, определявших границы отдельных территорий, религиозный характер обеспечительных мер.

Примерно с первой четверти XIX столетия стали складываться предпосылки для разработки подходов к пониманию основ между-

¹ См.: Буткевич О.В. У истоков международного права. СПб., 2008.

² В качестве примеров можно указать договор между Новгородской вечевой республикой и Норвежским королевством 1251 г., Ореховский (Ореховецкий) договор Новгорода со Швецией 1323 г. и др.

³ Например, ссылки на это имеются в Тязинском договоре со Швецией 1595 г. См.: Повал Л.М. Российско-норвежские соглашения о разделе арктических пространств // Арктика и Север. 2012. № 6. С. 2; Шаскольский И.П. Борьба Руси за сохранение выхода к Балтийскому морю в XIV веке. Л., 1987. С. 166 и др.

народно-правового режима Арктики. Во многом это было связано с новым подъемом хозяйственного освоения Крайнего Севера. Был заключен ряд двусторонних соглашений и договоров, которые заложили основу современного международно-правового режима Арктики: русско-американская конвенция 1824 г., русско-английская конвенция 1825 г.¹, русско-американский договор 1867 г.², а также русско-шведские договоры 1806 г. и 1826 г., которые в основном были направлены на признание прав России и других государств на северные земли и прилегающие к ним моря. До начала XX в. арктические страны осваивали только побережье Ледовитого океана, не заявляя прав на его поверхность и дно.

Интенсификация процесса формирования международно-правового режима Арктики, характерная для XIX века, развивалась в значительной степени на основе обычно-правовых норм.

Третий этап в развитии международно-правового регулирования Арктики наступил с начала XX века. Его можно охарактеризовать как период постепенного утверждения комплексного международно-правового регулирования Арктики. Он начался с попыток одностороннего утверждения прав арктических государств на полярные территории и пространства, что способствовало формированию некоторых международно-правовых обычаев, а также международных договоров ограниченного значения³. В первой четверти XX столетия последовал ряд официальных заявлений России, Канады, США относительно правового режима Арктики. Все это привело к созданию (1916–1924 гг.) обычной

¹ Заключению обеих конвенций (русско-американской и русско-английской) предшествовал дипломатический спор между Россией, с одной стороны, и США и Великобританией, с другой. Спор был вызван указом императора Александра I от 4 (16) сентября 1821 г., на основании которого русской территорией объявлялось все пространство, порты и заливы по всему северо-западному берегу Америки. Русское правительство оправдывало указ необходимостью охранять интересы Русско-Американской Компании и основывало его на «праве первого открытия, первого занятия и непрерывного владения». См.: Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов / Под ред. Л.Н. Шестакова. Т. 1. М., 1996. С. 242–243.

² Территория Аляски перешла под суверенитет США в соответствии с заключенным между Российской империей и Североамериканскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18 (30) марта 1867 г. и ратифицированным Россией 3 мая 1867 г. Договором об уступке российских Североамериканских колоний.

³ В 1909 г. Канада первой официально объявила своей собственностью все земли и острова, как открытые, так и те, которые могли быть открыты впоследствии к западу от Гренландии между Канадой и Северным полюсом. Принадлежность острова Шпицберген Норвегии была определена Парижским договором о Шпицбергене 1920 г. СССР присоединился к нему только в 1935 г. В 1924 г. права на Арктику заявили США, сообщив, что полюс является подводным продолжением Аляски. В 1926 г. СССР определил границы советских полярных территорий от Кольского полуострова через Северный полюс до Берингова пролива. США, Канада, Норвегия и Дания этот акт не опротестовали.

нормы международного права, в основу которой легла система арктических полярных секторов. Суверенные права арктического государства распространялись на все земли и острова в пределах сектора, южную границу которого образовывали береговая линия государства, а восточную и западную – географические меридианы, проложенные от крайней восточной и западной береговых точек до Северного полюса. Однако единого международно-правового документа принято не было, хотя этот период характеризуется активным освоением и исследованием Арктики.

После окончания Второй мировой войны и создания ООН началось стремительное развитие международного права, что отразилось на международно-правовом регулировании Арктики. В послевоенное время формируются специализированные учреждения ООН, ряд из которых (ИМО, ИКАО, МОТ, ФАО и др.) разработали и приняли универсальные международно-правовые акты, применимые к деятельности в Арктике. В 1958 г. под эгидой ООН были подготовлены и приняты четыре Женевские конвенции по морскому праву¹, которые закрепили международно-правовой режим территориального моря, континентального шельфа, открытого моря и установили принципы международного судоходства и рыболовства. Положения конвенций применялись в отношении арктических морей и Северного Ледовитого океана с учетом их особенностей.

В последующем проявилась тенденция к усложнению международно-правового режима Мирового океана, более детальной регламентации морской деятельности. В 1982 г. была принята Конвенция ООН по морскому праву², которая установила всеобъемлющее международно-правовое регулирование Мирового океана и деятельности в нем и вместе с тем предусмотрела ряд положений, учитывающих специфику Арктики, – особенности международно-правового регулирования Северного Ледовитого океана и арктических морей. В частности, статья 234 предусматривала регулирование деятельности государств в районах исключительных экономических зон (ИЭЗ) с «особо суровыми климатическими условиями и наличием льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года». Было закреплено право

¹ Женевская конвенция о территориальном море и прилежащей зоне, Женевская конвенция об открытом море, Женевская конвенция о континентальном шельфе, Женевская конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря.

² Вступила в силу в 1994 г., ратифицирована Российской Федерацией в 1997 г.

прибрежных государств принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах.

В других положениях этого документа, устанавливающих международно-правовой режим иных частей Мирового океана (территориальных морей, прилежащих зон, континентального шельфа, открытого моря и т.д.), ничего не говорится о возможных правах и обязанностях арктических государств. Во многом это связано с тем, что на III Конференции ООН по морскому праву, на которой была принята Конвенция ООН по морскому праву, делегации пяти арктических государств намеренно ушли от широкого обсуждения специфически сложного в географическом и климатическом отношении региона Арктики¹.

Современный этап развития международно-правового регулирования Арктики связывают с созданием специализированных международных организаций, в том числе Арктического совета, образованного в 1996 г. для согласования позиций всех арктических государств и Совета Баренцева/Евроарктического региона, учрежденного в 1993 г. с целью урегулирования спорных вопросов в этой части Арктики.

Данный этап в развитии международно-правового регулирования характеризуется рядом тенденций, определяющих сложную и разветвленную структуру межгосударственных отношений в регионе. К настоящему времени сложилось и развивается по нескольким направлениям универсальное международно-правовое регулирование отдельных международно-правовых режимов Арктики, в частности международного экологического права, гуманитарного права и прав человека, права международной безопасности и разоружения и др.² Действующие в этих сферах международно-правовые документы органично дополняют правовой порядок, заложенный Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., поэтому нельзя согласиться с довольно распространенными утверждениями о том, что эта Конвенция определяет весь правовой режим Северного Ледовитого океана.

¹ См.: Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах. Т. 3. Применимые правовые источники. М., 2013. С. 26–27.

² В частности, в Международной морской организации разрабатывается документ, предназначенный регулировать судоходство в Арктике (Полярный кодекс).

В определении международно-правового режима Арктики необходимо учитывать ее особые географические и климатические условия. Так, затруднено либо невозможно применение общего правового режима открытого моря или иных правовых режимов, предусмотренных в Конвенции ООН, в отношении Северного Ледовитого океана и его окраинных морей. В отличие от других океанов, воды Северного Ледовитого океана, за исключением лишь нескольких зон, постоянно либо большую часть года покрыты льдами, что во многом исключает практическую возможность реализации предусмотренного Конвенцией ООН режима открытого моря, за исключением вод Центрально-Арктической района, освободившихся от многовекового льда и расположенных за пределами 200-мильных пространств исключительных экономических зон пяти арктических прибрежных государств¹.

Все эти пять арктических государств (Россия, Дания, Норвегия, США и Канада) признали свои суверенные права на установленные Конвенцией ООН 200-мильные исключительные экономические зоны. Однако при этом США так и не ратифицировали Конвенцию, что оставляет этот сегмент международно-правового режима Арктики неопределенным.

На безусловном применении к Северному Ледовитому океану всех положений Конвенции ООН по морскому праву настаивают НАТО и Европейский Союз, что позволяет им использовать в Арктике режим открытого моря и свободно осваивать ресурсы морского дна за пределами пространств, на которые распространяются суверенные права арктических государств. Это стремление связано с прогнозными оценками, касающимися огромных запасов энергетических ресурсов (нефти и газа) на арктическом континентальном шельфе. Однако подобный правовой подход к «интернационализации» указанных районов Северного Ледовитого океана не учитывает правовые позиции и интересы России и других арктических государств и не может обеспечить устойчивый международный правопорядок в Арктике.

Помимо установленного Конвенцией ООН 1982 г. правового режима, объединяющего как минимум четыре из пяти арктических государств, действуют положения Илулиссатской декларации 2008 г., которую подписали Россия, Канада, Дания, Норвегия и

¹ См.: Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах. Т. 3. Применимые правовые источники. М., 2013. С. 32–33.

США в целях закрепления сложившихся обычных норм международного права и их применения в Арктике. В частности, участники Декларации подтвердили свой суверенитет и суверенные права в отношении обширных водных пространств Северного Ледовитого океана, указав, что морское право наделяет арктические государства важными правами и налагает на них обязательства, касающиеся проведения внешних границ континентального шельфа, охраны морской среды, включая покрытые льдом территории, обеспечения свободы судоходства, морских научных исследований и других способов использования вод океана. Указанные государства подтвердили также свою приверженность мирному разрешению споров, вытекающих из любых возможных претензий, а также провозгласили ряд других важных международно-правовых обязательств.

Наличие такого всеобъемлющего международно-правового акта, как Конвенция ООН 1982 г., не отменяет возможности регионального сотрудничества арктических государств. Заметной становится тенденция к усилению регионального международно-правового регулирования, в котором значительную роль начинают играть региональные (Арктический Совет) и субрегиональные (Баренцев/Евроарктический совет) международные организации. В частности, заключены соглашения между правительствами государств – членов Совета Баренцева/Евроарктического региона о сотрудничестве в области предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации 2008 г., о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г., о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике 2013 г. Однако слабость регионального подхода к международно-правовому регулированию проявляется в том, что указанные международные договоры посвящены только отдельным вопросам защиты окружающей природной среды Арктики, в то время как иные важные вопросы регионального характера не урегулированы. Потенциал развития международного арктического права на основе согласованного подхода арктических государств пока реализован лишь в незначительной мере¹.

Необходимо придать большее значение Арктическому совету, который учрежден «в качестве форума высшего уровня» с целью нахождения способов организации сотрудничества, координации и

¹ К настоящему времени подписано более 30 международных актов об охране, развитии и использовании арктической территории (акватории), стороной которых является Россия, из них – 13 международных договоров (соглашений) и 14 деклараций.

взаимодействия между арктическими государствами по вопросам, представляющим общий интерес, с привлечением объединений коренных народов и других жителей Арктики. Основные цели Совета – устойчивое развитие и защита арктической окружающей среды. Но решению этих задач препятствует неопределенность его статуса. Так, до сих пор у Совета нет устава в форме международного договора, в качестве учредительного акта выступает Оттавская декларация 1996 г. В основном его акты имеют рекомендательный характер, а обязательные к исполнению решения принимаются главным образом по организационным вопросам. Таким образом, Арктический Совет может быть отнесен к категории традиционных международных межправительственных организаций (ММПО) с ограниченными правовыми возможностями.

На заседаниях Арктического совета, как правило, принимаются декларации, в которых подтверждаются обязательства по основным направлениям сотрудничества. Например, в Инарийскую декларацию 2002 г. включены разделы, отражающие компетенцию Арктического совета: «Условия жизни в Арктике», «Дополнительные меры по борьбе с загрязнением», «Сохранение биологического разнообразия и устойчивое использование природных ресурсов», «Изменение климата», «Арктический совет как партнер в международном сотрудничестве», «Создание потенциала» «Эффективность, порядок очередности и взаимодействие». Однако Арктический совет не удовлетворился статусом координирующего органа и начинает активнее использовать свой правовой потенциал ММПО, в частности через развитие своей правотворческой функции.

Так, в 2011 г. на министерской сессии Совета в г. Нуук (Гренландия) было подписано Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике, которое учитывает специфику спасательных работ в этом регионе и использует имеющийся потенциал средств арктических государств. Хотя данное Соглашение заключено между государствами-членами, роль Арктического совета в его подготовке была решающей. В 2013 г. на Кирунской сессии Совета (Швеция) было принято еще одно Соглашение – о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. Как и в предыдущем случае, решение о создании целевой группы по организации и завершению переговоров было принято на основе Нуукской декларации 2011 г., принятой на Седьмой министерской конференции Арктического совета.

Несмотря на то что в целом Арктический совет имеет весьма ограниченную компетенцию, само его существование дает основания рассчитывать на дальнейшее развитие и укрепление международно-правового статуса Арктики на основе всестороннего сотрудничества между арктическими странами и их административно-территориальными единицами, а также с другими международными организациями.

Бесспорно, есть и ряд иных нерешенных международно-правовых проблем, которые препятствуют формированию единой модели регионального механизма арктического международно-правового регулирования. Сохраняется неопределенность международно-правового статуса Арктики, не преодолены коллизии между правовыми позициями арктических государств, существуют разные правовые режимы территорий и пространств¹ и т.д.

Незавершенность международно-правового статуса Арктики подчеркивает также и тот факт, что Арктика как обобщенное наименование северного полярного региона Земли используется в литературе, в том числе международно-правовой, исключительно как физико-географическое понятие, в отличие, например, от Антарктики или Баренцева региона², которые четко определены в текстах соответствующих международно-правовых документов.

Таким образом, первая и важнейшая с точки зрения юридической техники международно-правовая проблема – это необходимость выработки нормативной дефиниции Арктики, что позволит разграничить зону ответственности арктических государств от иных пространств Земного шара. Кроме того, пространственная определенность чрезвычайно важна и с позиций установления границ соответствующих правовых режимов данного региона и уточнения его международно-правового статуса. Нельзя говорить о правовом статусе какого-либо объекта, не определяя его физических границ.

Другая особенность международно-правового регулирования этой территории состоит в том, что до настоящего времени от-

¹ Государственная территория, территории со смешанным правовым режимом и др.

² Если в декларации о сотрудничестве в Баренцовом/Евроарктическом регионе 1993 г., на основе которой был учрежден Баренцев/Евроарктический совет, также не содержалось четкого нормативного определения данного субрегиона, то в ст. 1 Соглашения между правительствами государств-членов Баренцева/Евроарктического региона о сотрудничестве в области предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации 2008 г. в качестве Баренцева/Евроарктического региона указывается географический регион, включающий точно обозначенные политико-административные образования (губернии, области, республики, провинции) государств-членов.

существует региональное соглашение, которое устанавливало бы общие международно-правовые рамки сотрудничества между арктическими государствами. Возможно, эту функцию со временем начнет осуществлять Арктический совет, для чего потребуются заключение специального соглашения либо принятие обязательного учредительного договора (устава) указанной региональной международно-правовой организации, в которых могли бы быть закреплены соответствующие принципы арктического сотрудничества, отвечающие интересам России и других государств.

Решению поставленных вопросов препятствует исторически сложившееся многообразие международно-правовых средств регулирования Арктики. Как отмечалось, действуют универсальные, региональные и двусторонние международные договоры. Применяются международные обычаи, акты международных организаций (Северного совета, Арктического совета и др.), имеющие характер «мягкого права». Как следствие, продолжает преобладать не только фрагментарный, но и ограниченный подход в международно-правовом регулировании статуса Арктики. Ситуацию не исправляют, а нередко и усугубляют двусторонние международные соглашения, в частности о делимитации морских пространств¹.

В этих условиях перед Россией как крупнейшей арктической державой, имеющей многовековой опыт правового регулирования Арктики, открывается возможность создавать и продвигать передовые правовые образцы в международном арктическом сотрудничестве. В частности, она может инициировать разработку и принятие конвенций о защите прав коренных народов Арктики; об охране окружающей среды в Арктике; о регулировании освоения природных ресурсов Арктики; о регулировании промысла морских живых ресурсов Северного Ледовитого океана.

В целом можно констатировать достаточно мощные импульсы не только к развитию международно-правового регулирования Арктики, но и к усилению конкурентной борьбы за обладание арктическим пространством.

¹ Соглашение между СССР и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств от 1 июня 1990 года и Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г. в частности, оставили нерешенными многие вопросы зон рыболовства.

НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АРКТИКИ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Для национально-правового регулирования всех арктических стран характерно специальное законодательство, которое определяет географические координаты принадлежащих им полярных территорий, закрепляет приоритеты и правовые средства их освоения. В Российской Федерации в течение долгого времени национально-правовое регулирование развивалось хаотично, но в последние годы наметилась тенденция к его систематизации и более согласованному развитию с другими арктическими государствами.

Одним из первых объектов регулирования стал правовой статус коренных народов Арктики. В большинстве стран идет интенсивная работа по координации вопросов разработки природных ресурсов Арктики, созданию транспортных инфраструктур, защиты окружающей среды. Наиболее глубоко такая координация развивается в рамках Северного совета – регионального объединения скандинавских государств.

Все арктические страны в различной степени и различной форме отражают арктическую специфику в своем правовом регулировании. Политика ряда государств в Арктике определяется их программными документами: Стратегия Швеции в Арктике 2011 г., Стратегия Финляндии в Арктике 2013 г., Национальная стратегия для Арктического региона США 2013 г., Северная стратегия Канады 2009 г.

В ряде стран существуют специальные законы по вопросам Арктики. Так, Торговый кодекс США (разд. 15 СЗ США) содержит главу 67 об исследовании Арктики и о национальной политике в этой сфере. В § 4111 этой главы Арктика понимается как территория США и заграничная территория к северу от Полярного круга, а также территория США к северу и западу от границы, образованной реками Поркьюпайн, Юкон, и Кукоквим; территория смежных морей, в том числе Северного Ледовитого океана, моря

Бофорта, Берингова пролива и Чукотского моря; включая цепь Алеутских островов. Хотя США и не ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., но в соответствии с нормами этой Конвенции установили свою морскую границу (12 морских миль от береговых линий) и исключительную экономическую зону (200 морских миль от береговых линий), в том числе и в арктических морях. Кроме того в 1984 г. в США был принят Закон о проведении исследований и об определении политики в Арктике (Public law 101-609).

В США определение правового статуса арктических и иных территорий Аляски было проведено в соответствии с федеральными законами: «Об урегулировании земельных споров на Аляске» 1971 г. (43 U.S.C. sec.1601), «О национальных заповедниках Аляски 1977 г. (16 U.S.C. sec. 3102), «Об охране экологической системы Арктики» 1959 г.

В зарубежных странах действуют законы, которыми регулируются вопросы экологии, правового статуса коренных народов и др. При этом соответствующие правовые решения часто определяются не только целями политики, но и конкретными особенностями арктического государства. Все арктические страны в различной степени и в различной форме отражают арктическую специфику в своем правовом регулировании. Прежде всего, это касается хозяйственной деятельности.

Так, в Канаде в связи с обеспокоенностью возможными негативными последствиями загрязнения арктических вод иностранными государствами в 1985 г. был принят Закон «О предотвращении загрязнения арктических вод». Данным актом предусмотрен особый правовой режим охраны арктических вод, под которыми понимаются внутренние воды, территориальное море и исключительная экономическая зона Канады, ограниченные 60-й параллелью северной широты, 141-м меридианом западной долготы и внешними границами исключительной экономической зоны. В границах арктических вод Канады запрещается сброс отходов, приводящих к ухудшению качества арктических вод.

В законодательстве Норвегии внимание уделено регулированию специфики, связанной с освоением Шпицбергена (архипелага Свальбард). В частности, можно указать на Закон об охране окружающей среды Шпицбергена (архипелага Свальбард) от 1 июля 2002 г., целями которого заявлены поддержание и охрана сохранившейся окружающей природной среды архипелага Свальбард,

в том числе участков первозданной природы, ландшафта, флоры, фауны и памятников культуры. Закон определяет границы возможного поселения людей, ведения научной и хозяйственной деятельности, не оказывающей негативного воздействия на окружающую природную среду. Принят также Закон об управлении в сфере биологического, геологического и ландшафтного разнообразия от 19 июня 2009 г. № 100 (Закон о многообразии природы). Целью Закона является защита биологического, геологического и ландшафтного разнообразия и экологических процессов посредством сохранения и устойчивого использования биоразнообразия как основы для деятельности человека, культуры, здравоохранения и благосостояния, в настоящее время и в будущем, в том числе как основы для саамской культуры. Действие Закона распространяется на сухопутную территорию Норвегии, а также на речную систему, норвежские территориальные воды и на острова Северного Ледовитого океана Шпицберген и Ян-Майен.

Важное значение в законодательстве арктических государств занимают вопросы правового положения коренных народов. В законодательстве Швеции, Финляндии, Норвегии можно выделить части, которые регулируют особенности правового положения коренного населения – саамов.

В Конституции Финляндии (§ 14) саамы признаются коренной народностью, имеющей право на использование своего родного языка при общении с властями. Финский парламент принял Закон о саамском парламенте от 17 июля 1995 г. (№ 974, действует с изменениями 1026/2003). Параграф 1 этого Закона устанавливает, что саамы, являясь коренной народностью, должны получить гарантированную культурную автономию в пределах районов своего проживания в отношении своего языка и культуры. В § 5 этого Закона указывается, что саамский парламент обязан заниматься проблемами, связанными с саамским языком и культурой и прочими проблемами саамов как коренной народности.

В Швеции действует Закон об Ассамблее Саамов, который регулирует деятельность саамского парламента и постановляет, что данный парламент является государственным органом и должен восприниматься как административный орган государства.

В качестве тенденции последних лет следует указать на то, что арктическая тематика стала предметом правового регулирования и тех стран, которые к арктическим традиционно не относятся (не имеют своего сектора в Арктике). В частности, новой тен-

денцией в национально-правовом регулировании Арктики стало включение в этот процесс Великобритании, Белоруссии, Китая, других государств и Европейского Союза, претендующих на освоение арктических природных богатств как «общего наследия человечества».

В зарубежных государствах вопросами координации политики, а также определением направления проведения исследований в отношении Арктики занимается большое количество различных органов. Так, в США к числу таких органов относятся Национальный Научный Фонд, отвечающий за проведение научных исследований в отношении Арктики; Национальный Совет по вопросам науки и технологии; Комиссия по координации деятельности различных агентств, занимающихся вопросами Арктики, которая создается Президентом и включает представителей следующих министерств и ведомств: Национального Научного Фонда, министерств обороны, по вопросам энергетики, государственного департамента; министерства транспорта, а также Агентства по охране окружающей среды и др. Эта Комиссия определяет национальную политику США в отношении Арктики.

Позитивную роль в сотрудничестве арктических государств играют двусторонние соглашения. Например, разграничение континентального шельфа в Арктике между Гренландией и Канадой осуществлено Соглашением от 17 декабря 1973 г. между Данией и Канадой, которым осуществлена делимитация части континентального шельфа¹. Соглашение между Правительством Канады и Правительством США об арктическом сотрудничестве 1988 г. предусматривает сотрудничество в сфере развития, обеспечения безопасности, а также ледокольной навигации в арктической зоне.

Российская Федерация также участвует в заключении подобного рода соглашений. Так, 18 декабря 2000 г. было подписано Совместное российско-канадское заявление о сотрудничестве в Арктике и на Севере, в котором были намечены основные направления двустороннего взаимодействия в регионе. В ноябре 2007 г. был заключен ряд отраслевых соглашений: по российско-канадскому сотрудничеству в Арктике, об использовании атомной энергии в мирных целях, в области сельского хозяйства, рыболовства, ветеринарного и фитосанитарного контроля, в финансовой области. Реализуется ряд программ, нацеленных на создание бла-

¹ Между параллелями 61° 01' с.ш. и 82° 13' с.ш.

гоприятных условий для жизнедеятельности коренных народов Севера. Одна из таких программ – «Обмен опытом управления северными территориями», стартовавшая в 2011 г., осуществляется при участии аппарата полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе и Министерства по делам индейцев и развитию севера Канады. Научным сопровождением занимается Институт экономики и организации промышленного производства Северного отделения РАН.

Российское правовое регулирование Арктики имеет свою историю и традиции. Правовое освоение российской Арктики начинается на рубеже XVIII – XIX веков. Принимаются Устав Российской империи об управлении инородцев от 22 июля 1822 г.¹ и степные уложения коренных северных народов, закреплявших право на сохранение своей веры и управление гражданскими делами в соответствии с собственными обычаями и нравами². В целях обеспечения прироста населения и экономического развития Сибири издаются законы о поощрении переселения в Сибирь³, развитии местного самоуправления на северных окраинах России⁴. Создается Российско-Американская компания («компания, составившаяся для промыслов и торговли по Северо-Восточному морю») для ведения торговой, промышленной и иной деятельности в Северо-Западной Америке и некоторых восточных регионах Российской империи⁵.

В то же время, оценивая российское дореволюционное законодательство, нельзя не отметить его фрагментарность⁶, нацелен-

¹ См.: Свод законов Российской империи. Т. 38. СПб. 1830; Вагин В.И. Исторические сведения о деятельности гр. М.М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 гг. Т. 2, СПб., 1872.

² Степные уложения разрабатывались начиная с 1780-х гг. (подробнее см.: Свод степных законов кочевых инородцев Восточной Сибири. СПб, 1841; Сборник обычного права сибирских инородцев Западной Сибири. Варшава, 1876).

³ На рубеже XIX–XX веков был принят ряд нормативных актов, стимулирующих переселение в Сибирь: Временные правила о переселении 1881 г., Закон о переселении 1889 г., Закон о переселении 1904 г., Положение об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях, а также в губерниях Западных и Царства Польского 1906 г. Эти акты закрепляли не только порядок переселения, но и «высочайше дарованные» льготы переселенцам и государственным служащим.

⁴ Богословский М. Земское самоуправление на русском севере в XVII веке: Т. 1: Областное деление Поморья. Землевладение и общественный строй. Органы самоуправления. М.: 1909.

⁵ Подробнее см.: История русской Америки (1732–1867). В 3-х томах / Под ред. Н.Н. Болховитинова. М., 1997–1999.

⁶ Вопросы освоения отдаленных северных территорий и, тем более, территорий, которые сегодня мы включаем в понятие «Арктическая зона» никогда не регулировались системно; не было и документа политико-правового характера, который бы ставил соответствующие задачи.

ность на решение отдельных конкретных проблем (управление определенными территориями, заселенными коренными малочисленными народами и проч.), причем не только Арктики, а отдаленных районов в целом.

В советский период активность правового регулирования Арктики значительно возросла. Был принят ряд актов по определению пространственных пределов суверенных прав государства, установлению административно-территориального устройства, закреплению особенностей правового статуса коренных народов, обеспечению социального и экономического развития отдаленных северных районов, в том числе включающих в себя арктические районы¹.

Именно в советский период начинает складываться правовой статус отдаленных северных регионов. Так, уже в 1920-х гг. были выделены местности с особо тяжелыми климатическими условиями, за работу в которых предусматривались дополнительные гарантии и компенсации. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 11 мая 1927 г. были установлены льготы для работников государственных учреждений и предприятий в отдаленных местностях Союза ССР. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 26 мая 1928 г. льготы были установлены работникам, направляемым на работу в Камчатский и Сахалинский округа, Охотский и Ольский районы Николаевского округа и некоторые районы Амурского округа Дальневосточного края. В соответствии с Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 мая 1932 г. было утверждено «Положение о льготах для лиц, работающих на Крайнем Севере РСФСР», которым были установлены правила определения территорий Крайнего Севера.

Наиболее активная фаза правотворчества приходится на период после окончания Великой Отечественной войны. Президиум Верховного Совета СССР 1 августа 1945 г. издает Указ «О льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера». Вслед за ним было принято Постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 2 сентября 1945 г. № 2262, которым был утвержден Перечень

¹ Декрет ВЦИК и СНК от 25 июля 1923 г. «О льготах для командированных на работы в отдаленные местности РСФСР»; Постановление ЦИК и СНК Союза ССР от 09.11.1927 «О компенсациях при переводах и при найме на работу в другие местности»; Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 23 ноября 1931 г. № 23/937 «О компенсациях и гарантиях при переводе, приеме вновь и направлении на работу в другие местности»; Постановление ЦИК РСФСР и СНК РСФСР от 10 мая 1932 г. об утверждении Положения «О льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера».

местностей Крайнего Севера. В Указе не выделялась арктическая зона в качестве особой территории; районы, относящиеся к ней сегодня, были включены в общий перечень районов Крайнего Севера, к которым были отнесены и все острова Северного Ледовитого океана и его морей, а также острова Берингова и Охотского морей. К районам Крайнего Севера в соответствии с указанным перечнем относились также Мурманская область (за исключением Кандалакшского района), Чукотский и Корякский национальные округа, Камчатская и Сахалинская области и др. Постановлением СНК СССР от 18 ноября 1945 г. № 2927 был утвержден специальный перечень отдаленных местностей, приравненных к районам Крайнего Севера; на эти территории распространялось действие Указа от 1 августа 1945 г. с перечнем льгот меньших объёмов. Льготы, установленные для переселенцев на Севере в 1945 г., не пересматривались до принятия Президиумом Верховного Совета СССР Указа от 10 февраля 1960 г. «Об упорядочении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера». В связи с изданием Свода законов СССР и в целях устранения множественности нормативных актов о льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, были изложены в новой редакции (Постановление Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029). В новом перечне арктическая зона также не выделена в качестве особой территории, в том числе и в отношении предоставления льгот и компенсаций.

Таким образом, в советский период истории развития России были заложены основы правового регулирования трудовых отношений лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Работникам предоставлялся довольно большой массив социальных гарантий, стимулировавших лиц трудоспособного возраста к переезду на работу в районы с неблагоприятными климатическими условиями.

Однако правовое регулирование и в тот период не обладало системностью: правовые акты принимались для решения конкретных проблем применительно к «районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям», т.е. они относились не только к Арктике, но и другим районам с гораздо более мягкими условиями проживания и хозяйствования. Отсутствовал комплексный подход, решения имели узкоотраслевой характер.

Новый этап национально-правового регулирования Арктики начался после распада СССР. Современное законодательство Российской Федерации преодолело многие дефекты предшествующего периода правового развития, но оно сохраняет и многие недостатки, которые остались от прежнего регулирования:

– во-первых, в настоящее время Арктика как обособленный объект правового регулирования не рассматривается; состав «сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации» сформирован только в 2014 г.¹, в связи с этим каких-либо комплексных, равно как и отраслевых, решений, здесь еще просто нет. Законодательство, как и в советский период, регулирует особенности правового положения лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, причем, хотя перечень таких районов неоднократно пересматривался, руководствоваться в основном приходится тем списком, который был установлен еще в советские годы. Таким образом, в настоящее время нельзя говорить о наличии какого-либо правового массива, в отраслевом разрезе или комплексно регулирующего арктические отношения, по существу речь идет о регулировании отношений в рамках территорий, отнесенных к «районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям»;

– во-вторых, как и в советское время, законодательство ориентировано на регулирование отношений главным образом в рамках отдельных отраслей законодательства. Сохраняется ведущая роль общерегулирующих актов конституционного, гражданского, природоресурсного и экологического права. В публично-правовой сфере регулирования (федеральной, субъектов Федерации, муниципальной) слабо учитываются этно-правовые и корпоративно-локальные традиции и нормы. Не обеспечивается необходимая корректировка частноправовых механизмов с учетом экстремальных условий Арктики;

– в-третьих, негативным фактором влияния, оставшимся с 1990-х гг., является противоречивость правового регулирования, вызванная несовпадением целей и реальных результатов законодательной политики. С одной стороны, сохраняется правовой механизм поддержки населения, проживающего на территориях Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, с другой –

¹ См.: Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2136.

федеральные законы скорее направлены не на сохранение и прирост населения, а на его сокращение¹;

– в-четвертых, наблюдается снижение уровня правового регулирования: некоторые вопросы при отсутствии решений на федеральном уровне принимаются субъектами Федерации.

В последние годы в связи с изменениями природного, экономического и стратегического характера в России принято несколько политико-правовых документов², которые определяют цели, задачи и основные направления деятельности Российской Федерации в Арктическом регионе. Принимаются государственные программы по развитию Арктической зоны, в частности Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366. В указанной программе подчеркивается необходимость установления в рамках государственной политики специальных мер, учитывающих особенности региона: «на территории Арктической зоны Российской Федерации как составной части Российской Федерации действуют все государственные программы Российской Федерации. В то же время в некоторых государственных программах Арктической зоне Российской Федерации уделяется особое внимание и выделяются специфические для этой территории меры государственной политики».

Как уже отмечено, в 2014 году утвержден перечень территорий, которые входят в т.н. сухопутные территории Арктической зоны³.

¹ См., например: Федеральный закон от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» и Федеральный закон от 17 июля 2011 г. № 211-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом РФ 20 февраля 2013 г.

³ В состав этих территорий входят: территории Мурманской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, муниципального образования городского округа «Воркута» (Республика Коми), Аллаиховского улуса (района), Анабарского национального (Долгано-Эвенкийского) улуса (района), Булунского улуса (района), Нижнеколымского района, Усть-Янского улуса (района) (Республика Саха – Якутия), городского округа города Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района, Туруханского района (Красноярский край), муниципальных образований «Город Архангельск», «Мезенский муниципальный район», «Новая Земля», «Город Новодвинск», «Онежский муниципальный район», «Приморский муниципальный район», «Северодвинск» (Архангельская область), а также земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в нормативных правовых актах СССР.

Таким образом, впервые в истории российского права Арктика как объект правового регулирования получает самостоятельное значение, причем, как показывает анализ названных политико-правовых документов, к развитию Арктики начинает применяться комплексный, системный подход. Государственная политика охватывает меры по всем направлениям: экологическому, социально-экономическому, военно-стратегическому и др. При этом к числу проблем, которые требуют сегодня законодательных решений на федеральном уровне, необходимо отнести:

- 1) совершенствование организации управления на территориях, включенных в Арктическую зону (Арктической зоной в целом);
- 2) учет специфики Арктики при регулировании социально-экономических отношений;
- 3) обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов, проживающих на территориях, включенных в Арктическую зону;
- 4) миграция населения.

Для формулирования комплексных правовых решений (предложений), которые учитывали бы особенности Арктики и существующих там общественных отношений, следует проанализировать правовую основу в этой области и указать ее основные недостатки.

Совершенствование организации управления на Арктических территориях

На протяжении всей истории российского освоения Арктики для решения данной задачи создавались специализированные органы управления. Так, Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 2 февраля 1925 г. было утверждено Положение о Комитете содействия народностям северных окраин при Президиуме Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета. Задачей этого Комитета являлось всемерное содействие развитию коренных малочисленных народов Севера, включая «содействие планомерному устройению малых народностей севера в хозяйственно-экономическом, административно-судебном и культурно-санитарном отношениях». За 11 лет существования Комитета¹ были сделаны первые, самые трудные шаги для дальнейшего развития 26 малых

¹ 20 июля 1935 г. Президиум ВЦИК, отметив большую работу, проведённую Комитетом Севера за время его существования и учитывая, что в результате этой работы были созданы необходимые предпосылки для дальнейшего хозяйственного и культурного развития на-

народностей Севера. Комитет Севера сыграл важную роль в формировании государственной политики в отношении малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Благодаря его деятельности, при проведении социально-экономических преобразований в этих районах во многом удалось учесть национально-культурные особенности и интересы коренных народов.

В 1936 г. было принято решение о создании Главного Управления Северного Морского пути при Совете народных комиссаров Союза ССР (Главсевморпуть). Его компетенция определялась в Постановлении Совета народных комиссаров Союза ССР от 22 июня 1936 г. «Положение о Главном Управлении Северного Морского пути при СНК Союза ССР». В число основных задач Главсевморпути входили следующие: окончательное освоение Северного Морского Пути от Баренцева моря до Берингова пролива; организация морских, речных и воздушных сообщений, радиосвязи и научно-исследовательской работы в Советской Арктике; развитие производительных сил и освоение естественных богатств Крайнего Севера, содействие хозяйственному и культурному подъему коренного населения Крайнего Севера и привлечение этого населения к активному участию в социалистическом строительстве.

Районом деятельности Главсевморпути являлись в европейской части Союза ССР острова и моря Ледовитого океана, а в азиатской части Союза ССР – территория севернее 62-й параллели, при этом Главное Управление Северного Морского Пути имело право вне указанного района своей деятельности организовывать в установленном порядке предприятия (заводы, мастерские, верфи, совхозы и т.д.), необходимые для обслуживания его основной деятельности.

Главное Управление Северного Морского пути при Совнаркомом СССР прекратило свое существование в связи с учреждением в 1971 г. Администрации Северного морского пути, которая первоначально действовала на правах главного управления Министерства морского флота (на хозяйственном расчете) и осуществляла руководство находящимися в ее подчинении организациями и предприятиями. Ее компетенция определялась Постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1971 г. № 683 «Вопросы, связанные с учреждением администрации северного морского пути при министерстве морского флота». Основные задачи

родностей Севера, упразднил этот орган. Функции Комитета Севера были переданы Главсевморпути при СНК СССР, а на местах – ЦИК АССР, краевым и областным исполкомам.

заклучались в осуществлении государственного надзора за рациональным использованием Северного морского пути, организации арктического судоходства, принятии мер к обеспечению безопасности мореплавания и предотвращению загрязнения морской среды. С 1992 года Администрация Северного морского пути действовала при Департаменте морского транспорта Российской Федерации. Приказом Минтранса России от 17 января 2013 г. № 7 «Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути»¹ организация плавания судов в акватории Северного морского пути осуществляется администрацией Северного морского пути, созданной в форме федерального казенного учреждения².

Функции координации и совершенствования общего руководства советской научной, социально-экономической, хозяйственной и природоохранной деятельностью в Арктике и Антарктике, контроля за ходом выполнения решений высших органов государственной власти СССР, Президента СССР и Правительства СССР в этих областях осуществляла Комиссия по делам Арктики и Антарктики при Кабинете Министров СССР действовавшая в соответствии с Постановлением Кабинета Министров СССР от 13 апреля 1991 г. № 176. Согласно Постановлению Кабинета Министров СССР от 29 мая 1991 г. № 308 «Об утверждении положения о Комиссии по делам Арктики и Антарктики при Кабинете Министров СССР и персонального состава этой комиссии» основными направлениями ее деятельности были: осуществление систематического контроля за деятельностью общесоюзных министерств, ведомств и организаций в Арктике (включая архипелаг Шпицберген), выполнением ими государственных заданий по экономическому и социальному развитию арктического региона, Комплексной программы по обеспечению интересов СССР в Арктике на период до 2000 года, а также решений высших органов государственной власти СССР, Президента СССР и Правительства СССР по этому региону. Кроме того, она оказывала содействие министерствам, ведомствам и организациям в развитии прямых связей с иностранными фирмами и создании с их участием совместных предприятий, международных объединений и производств для участия в решении проблем, относящихся к Арктике, занималась рассмотрением вопросов укрепления материально-технической

¹ Российская газета. 2013. 19 апреля. № 86.

² В настоящее время положение о федеральном государственном казенном учреждении «Администрация Северного морского пути» не принято.

базы для научных работ в Арктике и Антарктике, а также другими вопросами.

Правопреемником Комиссии по делам Арктики и Антарктики при Кабинете Министров СССР в части вопросов, затрагивающих интересы РСФСР, стала Государственная комиссия РСФСР по делам Арктики и Антарктики, на которую согласно Постановлению Правительства РСФСР от 26 декабря 1991 г. № 75 были возложены функции контроля за ходом выполнения решений высших органов государственной власти РСФСР, Президента РСФСР и Правительства РСФСР в этих областях.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 1992 г. № 197 были утверждены Положение о Государственной комиссии Российской Федерации по делам Арктики и Антарктики и персональный состав этой комиссии. Основными задачами Госкомиссии России по делам Арктики и Антарктики были: разработка предложений о стратегии государственной деятельности Российской Федерации в Арктике и Антарктике; координация научной и хозяйственной деятельности министерств, ведомств, учреждений и организаций Российской Федерации в Арктике и Антарктике и международного сотрудничества в этих регионах с учетом интересов России; содействие осуществлению взаимовыгодных научно-технических и экономических связей Российской Федерации с арктическими странами в интересах Российской Федерации.

Для выполнения возложенных на нее задач Госкомиссия России по делам Арктики и Антарктики имела право создавать временные рабочие группы из числа ученых и специалистов министерств, ведомств и организаций для изучения и подготовки предложений по отдельным проблемам, связанным с Арктикой и Антарктикой; получать от министерств, ведомств, органов управления материалы по вопросам, входящим в компетенцию комиссии.

Для обеспечения координации хозяйственной, социально-экономической, научной и природоохранной деятельности в Арктике (включая архипелаг Шпицберген) и Антарктике 22 февраля 1993 г. Постановлением Правительства Российской Федерации № 158 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по делам Арктики и Антарктики и персонального состава комиссии» был создан межведомственный рабочий орган с функциями межотраслевой координации и контроля. Помимо координационных функций Межведомственная комиссия участвовала в

разработке предложений о стратегии государственной деятельности в Арктике и Антарктике, оказывала содействие осуществлению взаимовыгодных экономических и научно-технических связей с арктическими странами в интересах России.

Председателем Комиссии являлся по должности руководитель федерального органа исполнительной власти, на который возложено проведение государственной политики и осуществление управления в области социально-экономического развития Севера Российской Федерации (Министр региональной политики РФ, а позднее – Министр экономического развития и торговли РФ). Межведомственная комиссия по делам Арктики и Антарктики была упразднена Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2004 г. № 215 «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации».

Таким образом, в советский период российской истории и в ее современный период развитие институциональной основы характеризуется множественностью органов управления, формирование и реорганизация которых не всегда приводила к полной преемственности при обеспечении государственных задач и функций и реализации интересов России в Арктике. Наряду с указанными органами на протяжении длительного времени и в Советском Союзе, и в Российской Федерации функционировал еще один специализированный орган исполнительной власти – Государственный комитет по делам Севера (Госкомсевер), имевший достаточно широкий круг полномочий, в частности по обеспечению межотраслевой координации при формировании и реализации региональной политики в районах Крайнего Севера и приравненных к ним регионах; функциональному регулированию в области создания условий для эффективной хозяйственной деятельности, рационального использования природных ресурсов, жизнеобеспечения населения северных территорий; защите прав коренных малочисленных народов Севера на социально-экономическое и культурное развитие.

В связи с переходом от отраслевого к функциональному принципу построения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и устранения такой категории органов исполнительной власти, как государственные комитеты, Госкомсевер был упразднен. Однако сегодня, судя по всему, пришла пора его возродить, но уже в форме федерального министерства.

Говоря об оптимизации построения власти и управления на арктических территориях России, российскую Арктику следует рассматривать как *макрорегион*, в рамках которого могут использоваться централизованные схемы управления. В России сформировались устойчивые традиции специального правового регулирования на определенных территориях страны, в том числе в Арктике. Российское право определяет состав российских арктических территорий, что дает основание рассматривать их в качестве *особого макрорегиона и объекта специального правового регулирования*. Новый регионализм как формирование экономических и природно-социальных макрорегионов – это объективный общемировой процесс, тенденция формирования межрегиональных структур.

Проблема освоения Арктики выявляет необходимость разработки нового комплексного подхода по региональному развитию России. Высокая эффективность экономической деятельности добывающих предприятий в Арктике, полярных и приполярных районах Сибири будет определяться, прежде всего, степенью их интеграции в единое экономическое пространство России.

В то же время в условиях Арктики неприемлемы общие принципы комплексного освоения природных ресурсов, размещения производительных сил и территориального размещения населения. В данном регионе преобладает выборочное освоение природных ресурсов, очаговое и зональное развитие производительных сил и обусловленное этим привлечение трудовых ресурсов. Пространственная организация предполагает зонирование территории, выделение территорий опережающего развития, оптимизацию размещения и обустройства поселений в связи с особенностями в освоении территории, развитии регионального сотрудничества.

Соответственно, необходимы *особые подходы и в региональном стратегическом планировании*, в том числе в разработке и реализации государственных программ, организации взаимодействия с федеральными органами государственной власти и координации деятельности исполнительных органов государственной власти входящих в состав Арктического региона субъектов Российской Федерации и т.д.

Это обуславливает необходимость создания дополнительных организационно-правовых инструментов, призванных обеспечить комплексное развитие российской Арктики.

Укреплению регионального уровня управления могла бы послужить *модернизация структуры федеральных органов испол-*

нительной власти в отношении Арктического региона по типу таких регионов, как Дальний Восток, Республика Крым, Северный Кавказ.

Формирование самостоятельной структуры управления Арктическим регионом в рамках системы федеральных органов исполнительной власти будет способствовать рационализации государственного управления в данном регионе, включая обеспечение согласованной работы по разработке и внедрению инвестиционных проектов и программ, выполняемых государственными корпорациями, государственными компаниями, иными организациями с государственным участием, реализацию мер демографической и миграционной политики, совместное с МИДом России участие в осуществлении международного сотрудничества с арктическими и иными заинтересованными государствами.

Наличие такого координационного органа управления регионом послужит выработке самостоятельного направления государственной политики в Арктике и нормативно-правовому регулированию развития данного региона.

Необходимо отметить, что именно Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в начале 2000-х гг. разрабатывал идею использования советского опыта формирования органов территориальной компетенции и готовил обоснование по Минвостокразвитию. Сегодня данный подход используется по отношению к таким специфическим российским территориям, как Дальний Восток, Северный Кавказ и Крым. Но Арктика, пожалуй, самый специфический макрорегион России, который острее всего нуждается в сочетании целевого, отраслевого и территориального подходов в управлении его развитием.

Реализация направлений российской арктической политики, ее приближенность к реальным проблемам населения достижима только при широком вовлечении в решение всех проблем Арктики региональных и местных органов власти.

Региональный уровень организации государственной власти в Арктике представлен органами власти нескольких субъектов Российской Федерации, что по объективным причинам затрудняет выработку согласованных законодательных и иных предложений, касающихся развития Арктического региона, решения общих экономических, социальных и экологических проблем.

В связи с этим требуется выработка дополнительных процедурных механизмов и институтов, способных выявлять, фор-

мулировать указанные проблемы и информировать о них федеральные органы власти, а также предлагать способы их решения, опираясь на консолидированную позицию органов государственной власти арктических субъектов Российской Федерации.

Для решения этих задач было бы целесообразно задействовать такие формы, как Совет глав субъектов Российской Федерации Арктического региона, Ассамблею депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Арктического региона.

Эти меры важны для того, чтобы переломить узкопрагматический подход к освоению арктических территорий, когда соответствующие территории и их население не рассматриваются как органическое целое. Такой подход не продуктивен и влечет консервацию и усугубление многих экономических и социальных проблем.

Дополнительный импульс решению проблем развития Арктики может придать использование потенциала самоорганизации населения, его широкого привлечения к обсуждению и решению вопросов публичной значимости этого региона. Демократические институты должны обеспечить постоянную обратную связь органов власти и населения при принятии управленческих решений, активное участие граждан в реализации целей «арктической политики». С учетом малочисленности населения арктической зоны, его распределенности по обширным территориям, значительного числа работников, работающим вахтовым методом, требуется разработка стратегии законодательного регулирования участия граждан в управлении публичными делами на арктических территориях. В рамках данной стратегии следует определить необходимость установления дополнительных федеральных гарантий применения форм демократии, учитывающих специфику арктического региона (таких, например, как дистанционное электронное голосование на выборах, референдумах, дистанционный опрос населения).

Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти арктических субъектов Российской Федерации

Что касается разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав

Арктической зоны Российской Федерации, то на сегодняшний день такое разграничение осуществляется в рамках общей модели разграничения полномочий, установленной в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹, а также отраслевыми федеральными законами.

Благодаря установлению федеральным законодательством разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в России в целом решена важная задача обеспечения единства системы управления страной. Сложившаяся модель разграничения полномочий оказалась достаточно жизнеспособной, в том числе в условиях нестабильности мировой системы финансово-экономического развития. В условиях мирового экономического кризиса объективно возросла роль федеральных органов власти в экономической и социальной сферах жизни государства. Но реализация такого подхода привела к формальному сглаживанию различий в определении компетенции субъектов Российской Федерации при сохранении их фактических различий.

Вместе с тем стратегия обеспечения устойчивого развития России и ее арктических регионов требует большего учета региональной специфики при разграничении полномочий в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Решение названной задачи предполагает гармонизацию правового регулирования и государственного управления в Арктике на всех уровнях осуществления публичной власти. Развитие арктических субъектов Российской Федерации должно осуществляться на основе баланса общефедеральных интересов и интересов этих субъектов Федерации. Одновременно с этим необходимо четкое взаимодействие федеральной власти, регионов, муниципальных образований, бизнес-структур и общественных объединений в развитии современной инфраструктуры в Арктике, обеспечении экологической безопасности, социальной и экономической кооперации.

Исходя из сказанного *основными направлениями оптимизации* разграничения полномочий между федеральными органами

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

государственной власти и органами государственной власти арктических субъектов Российской Федерации видятся:

– использование нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в формировании «специфической модели» распределения полномочий в отношении арктических субъектов Российской Федерации;

– расширение практики заключения соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти арктических субъектов Российской Федерации о передаче «исполнительных» полномочий;

– активизация межрегионального взаимодействия в российской Арктике, прежде всего за счет заключения соглашений между органами государственной власти арктических субъектов Российской Федерации по широкому кругу вопросов.

Потребности современного государственного управления диктуют необходимость оперативного уточнения компетенции федеральных и региональных органов исполнительной власти федеральным законодателем. Решение данной задачи в отношении арктических регионов может быть обеспечено путем передачи осуществления части федеральных полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе принятия нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации. Соответствующие новеллы необходимо внести в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», особо предусмотрев возможность учета специфики арктических и иных регионов России в соответствующих нормативных правовых актах. Наряду с возможностью более оперативного принятия решений в отношении отдельных, в том числе Арктических регионов, данное решение позволит сохранить общую стабильность текущего законодательного регулирования компетенции остальных субъектов Российской Федерации.

Одновременно с этим продуктивной может стать и *разработка дополнительных процедур в механизме принятия федеральных законов*, предмет регулирования которых составляют вопросы совершенствования разграничения полномочий по предметам совместного ведения, в том числе в отношении арктических

субъектов Российской Федерации. Ключевая роль в выработке соответствующих решений должна принадлежать Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, который может стать площадкой для оперативного нахождения и согласования общей оптимальной модели разграничения полномочий, а также формирования особых подходов для определения компетенции арктических субъектов Российской Федерации.

Несмотря на то что федеральные законы о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами не подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации, согласно ст. 106 Конституции РФ, необходимо учитывать, что разграничение полномочий – это центральный вопрос федеративных отношений, а устойчивое развитие Арктики – ключевой аспект территориального развития России. Поэтому по соответствующим проектам федеральных законов следует обязательно проводить обсуждения в арктических субъектах Федерации, возможно, на межрегиональном уровне, а регионам предоставлять дополнительное время для обсуждения и согласования (в том числе, проведения региональных парламентских слушаний). Это даст дополнительные возможности для учета специфики «арктических» законопроектов о компетенции региональных органов государственной власти. Соответствующие изменения необходимо внести в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Кроме того, предлагаемые процедуры целесообразно закрепить и в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В дополнение к названному механизму необходимо активнее использовать *механизм заключения соглашений* между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти арктических субъектов Российской Федерации. Действующее законодательное регулирование¹ устанавливает следующие условия заключения соглашений:

во-первых, федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти

¹ См. ст. 26.8 «Принципы и порядок заключения соглашений» Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

субъекта Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

во-вторых, соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, соглашения используются для передачи осуществления исполнительно-распорядительных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Федерации в том случае, если это не может быть сделано федеральным законом. Подобная ситуация оправдана, если передача осуществления полномочий имеет индивидуальный характер и сами полномочия связаны с конкретным объектом, проектом, программой и т.п. Арктическая специфика актуализирует расширение использования данного инструмента передачи федеральных полномочий органам исполнительной власти арктических субъектов Российской Федерации.

В целом, как представляется, перенос основного акцента договорных отношений с разграничения полномочий на передачу осуществления части полномочий позитивно сказался на распределении компетенции в Российской Федерации. С одной стороны, временная передача осуществления части полномочий, даже если объем этой части будет в каких-либо случаях достаточно велик, обеспечивает позиции Российской Федерации как носителя соответствующих полномочий, а, с другой стороны, повышает оперативность реагирования на те или иные ситуации в субъектах Российской Федерации. Главное требование должно заключаться в обоснованном и системном характере такой передачи, чтобы не допустить неоправданного дисбаланса в разграничении полномочий на основе бесконтрольного применения данного механизма.

В настоящее время соглашения как способ передачи друг другу федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации своих полномочий оказались недостаточно задействованными на практике¹. Во многом это обусловлено тем, что длительное время оставался без должной регламентации сам порядок заключения соответствующих

¹ В основном на сегодняшний день соглашения используются для оформления передачи полномочий в сфере чрезвычайных ситуаций, здравоохранения, образования.

соглашений¹. Кроме того, практику развития этих соглашений в определенной мере сдерживает положение Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.8), согласно которому «соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации». Доказать, что те или иные полномочия не могут относиться ко всем субъектам Российской Федерации, бывает, подчас, довольно трудно, и это приводит к тому, что легче вообще отказаться от заключения соглашений, даже когда они и выгодны для обеих сторон.

Такой подход был оправдан в ситуации, когда требовалось усилить роль закона в разграничении полномочий, поскольку именно он позволял «скрепить» слабые федеративные связи, существовавшие в 1990-е и начале 2000-х гг. При повышении ответственности федеральных органов исполнительной власти за осуществление надлежащего контроля за реализацией федеральных полномочий, в том числе переданных субъектам Российской Федерации на основе соглашений, такой способ регулирования порядка реализации полномочий мог бы стать дополнительным эффективным инструментом в решении указанных вопросов. В этом случае в основу заключения соглашений будут положены не только, например, фактические диспропорции социально-экономического развития, не позволяющие в равной мере передать отдельные полномочия всем субъектам Российской Федерации, но и в ряде случаев – заинтересованность самих субъектов Российской Федерации в выполнении некоторых федеральных полномочий на своей территории, если на это согласны федеральные органы.

Возникновению объективных обстоятельств, делающих необходимым заключение соглашения между федеральными и ре-

¹ Принятое 1 марта 2004 г. постановление Правительства РФ № 117 «О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения» было признано утратившим юридическую силу постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 494 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Новое постановление, регламентирующее порядок заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, Правительство РФ утвердило только 8 декабря 2008 г.

гиональными органами исполнительной власти, способствует специфика Арктики. При этом учет такой специфики не будет подрывать системность федерального законодательного регулирования компетенции. При достижении поставленных целей, вызвавших необходимость заключения соглашения, соглашение утрачивает силу полностью или в части, противоречащей новому федеральному законодательству, и в полной мере начинают действовать федеральные нормативные правовые акты.

Разумеется, передача осуществления части полномочий по соглашению не должна вести к чрезмерному перераспределению функций исполнительных органов власти. Предметом соглашения выступает передача осуществления части исполнительных полномочий при сохранении ответственности передающего органа за их исполнение. Из этого следует, что в форме соглашений организуется решение государственных вопросов, которое не влечет серьезных диспропорций в осуществлении функций федеральной исполнительной власти в различных субъектах Федерации. Полагаем, предметом соглашений должно выступать осуществление конкретных мероприятий федеральных или региональных целевых программ, оперативное управление конкретными объектами федеральной или региональной собственности, иные вопросы, не влекущие перераспределение функций исполнительных органов власти. Однако и такая передача имеет логические пределы: она не должна вести к умалению самостоятельности субъекта Российской Федерации, равно как и к нарушению единства исполнительной вертикали власти.

В процедурном плане окончательное решение вопроса о начале действия соглашения, внесении в него изменений и дополнений, а также о прекращении его действия отдано Правительству Российской Федерации. Фактически это означает, что решение о возможности или невозможности заключения соглашения принадлежит только Правительству России, которое, в конечном счете, и ответственно за обеспечение устойчивого развития российской Арктики. Именно Правительство Российской Федерации обеспечит реализацию стратегических приоритетов развития Арктики при утверждении соглашений с арктическими субъектами Российской Федерации.

Специальное разграничение полномочий между федеральным центром и арктическими регионами особенно актуально в таких сферах общественных отношений, как: организация исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

региональный и муниципальный контроль; образование (включая высшее и послевузовское профессиональное образование); культура (в том числе охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)); наука и государственная научно-техническая политика; здравоохранение; ветеринария; социальная защита населения (включая отдельные категории граждан); занятость населения; регистрация актов гражданского состояния; жилищная сфера; государственное регулирование тарифов; нотариат; градостроительная сфера; охрана окружающей среды; природоресурсная сфера; государственная политика Российской Федерации в отношении коренных малочисленных народов; разграничение имущества, находящегося в государственной собственности, между Российской Федерацией и ее субъектами; разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами.

Существенные дополнительные возможности обеспечения устойчивого развития Арктики связаны с *межрегиональным взаимодействием*. Целесообразна интенсификация заключения соглашений не только в формате «Федерация – субъекты», но и между самими арктическими субъектами Российской Федерации. Предмет таких соглашений – межрегиональное взаимодействие по реализации мероприятий в сфере обеспечения устойчивого развития российской Арктики.

В мировой практике большое значение придается процессам интеграции на базе межрегионального взаимодействия. В то же время действующее российское законодательство недостаточно обеспечивает взаимодействие субъектов Российской Федерации. Эффективность механизма взаимодействия арктических субъектов Российской Федерации тесно связана с проводимой государственной региональной социально-экономической политикой, ориентированной на сбалансированное пространственное развитие, снижение регионального неравенства, высокий уровень межрегиональной интеграции. Однако отсутствие четких концептуальных основ совместного участия арктических регионов в процессе ее формирования в ряде случаев снижает результативность проводимых преобразований в социальной и экономической сферах.

Уникальный опыт России как сложносоставного государства позволяет сформировать собственный опыт и подходы к межрегиональной интеграции, требующие, в первую очередь, создания четкого механизма взаимодействия субъектов Российской Фе-

дерации. Такое взаимодействие может шире проявляться в различных формах: заключение соглашений, создание объединений субъектов Федерации, совместное участие в разработке и реализации федеральных целевых программ.

Эффективность межрегионального взаимодействия во многом будет определяться координационными функциями уполномоченного федерального органа государственной власти в сфере развития Арктики. Наряду с этим необходимо будет сформировать нормативную правовую базу межрегионального взаимодействия арктических субъектов Российской Федерации, определить методы и приемы ее реализации. Требуется формирование четких концептуальных основ взаимодействия субъектов Российской Федерации, а также федеральной системы учета показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в сфере межрегионального сотрудничества.

Учет специфики Арктики при регулировании социально-экономических отношений

Особенности Арктической зоны России, оказывающие влияние на формирование государственной политики в Арктике, определены в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу¹. К таким особенностям относятся:

- экстремальные природно-климатические условия, включая постоянный ледовый покров или дрейфующие льды в арктических морях;
- очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения;
- удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости из других регионов России;
- низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий.

Исходя из указанных особенностей одной из основных целей совершенствования правового регулирования развития Арктической зоны Российской Федерации являются ограничение и, по

¹ Утверждены Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969.

возможности, устранение негативного воздействия неблагоприятных природно-климатических факторов на здоровье человека, компенсация повышенных затрат труда и стоимости жизни, а также содействие решению специфических задач социально-экономического развития этого региона.

Особенности экономических отношений в Арктике учитываются в регулировании не в полной мере, хотя необходимость отражения соответствующей специфики закреплена в основных документах политико-правового характера¹.

При отсутствии в национальном праве системного подхода к решению социально-экономических проблем Арктического региона перед юридической наукой стоят две задачи:

- ревизия и оценка отраслевого законодательства, регулирующего социально-экономические отношения, на предмет выявления проблем, решение которых будет отвечать специфике Арктической зоны;

- разработка системы правовых средств регулирования социально-экономических отношений в Арктике с учетом специфики региона.

Анализ должен охватывать все основные отрасли, с помощью которых регулируются социально-экономические отношения (осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности, охрана природы и т.д.), прежде всего финансовое (бюджетное и налоговое), гражданское законодательство, законодательство о предпринимательской деятельности, природоресурсное законодательство, трудовое законодательство и законодательство о пенсионном обеспечении, социальное законодательство.

Анализ *бюджетного законодательства* показывает, что в настоящее время Бюджетный кодекс РФ не предусматривает ни возможности создания Арктического бюджетного фонда, ни особенностей финансирования проектов, осуществляемых на территории Арктики. Порядок предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты территорий, входящих в Арктическую зону, также определяется в рамках общего бюджетно-правового регулирования. Государственные программы Российской Федерации, федеральные целевые программы и мероприятия федеральной адресной инвестиционной

¹ См. Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 8 февраля 2013 г. № Пр-232).

программы, которые реализуются на территории Арктической зоны России, имеют общий характер и тесно не связаны с территорией их осуществления¹.

Арктические проекты в нефтегазовой сфере имеют высокую капиталоемкость, длительные сроки окупаемости, высокие геологические риски, а также финансовые риски, связанные в том числе с колебаниями цен на нефть. Данные факторы обуславливают особые *требования к налоговым режимам*. Хотя Налоговый кодекс РФ, как и Бюджетный, не содержит упоминания об Арктике, налоговый режим, созданный Российской Федерацией в настоящее время в Арктике, по оценке, содержащейся в Докладе «Эрнст энд Янг», признан лучшим по сравнению с налоговыми режимами, предусмотренными иными государствами региона². В связи с налоговым и таможенно-тарифным стимулированием деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации в 2013 г. были внесены изменения в законодательство, в том числе в Налоговый кодекс РФ³. Предусмотренные изменения порядка налогообложения, затронувшие практически все основные виды налогов и таможенно-тарифное регулирование новых морских месторождений, настолько существенны, что специалистами был сделан вывод о введении фактически нового налогового режима.

Речь идет, в частности, о повышении рентабельности шельфовых проектов путем переноса налогового бремени на стадию активной эксплуатации месторождений (применение налога на добычу полезных ископаемых по адвалорной ставке и отказ от экспортной пошлины); снижении налогов, взимаемых на инвестиционной стадии (налог на имущество и транспортный налог); либерализации политики учета расходов (налог на прибыль).

Введена категория субъектов – разработчики нового морского месторождения. Владельцы лицензий и операторы новых морских месторождений получили право применять специальный повыша-

¹ Например, Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы, Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы и др.

² [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Arctic_oil_and_gas/\\$File/Arctic_oil_and_gas.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Arctic_oil_and_gas/$File/Arctic_oil_and_gas.pdf)

³ Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации».

ющий коэффициент (но не выше 3) к основной норме амортизации в отношении основных средств, используемых при осуществлении деятельности, связанной с добычей углеводородного сырья.

Освобождены от налога на имущество организаций объекты, расположенные на континентальном шельфе, от налогообложения транспортным налогом – стационарные и плавучие платформы, морские передвижные буровые установки и буровые суда. Операторам предоставлена возможность применять экспортную ставку НДС (0%) и соответственно право на налоговый вычет «входящего» НДС.

Таким образом, особенности налогообложения связаны со спецификой вида деятельности, осуществляемой и на территории Арктической зоны.

Возможности регионов, относящихся к территориям Арктической зоны России, в части налогового стимулирования ограничены. Они касаются, главным образом, снижения ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в региональный бюджет, льгот по транспортному налогу, налогу на имущество организаций.

Так, Законом Мурманской области от 26 ноября 2003 г. № 446-01-ЗМО «О налоге на имущество организаций» (ст. 4-2) от налогообложения освобождаются, в частности, организации, реализующие стратегические инвестиционные проекты Мурманской области при условии заключения соглашений о государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Мурманской области, предусматривающих предоставление государственной поддержки в форме льготы по налогу на имущество организаций.

Законом Мурманской области от 9 ноября 2001 г. № 304-01-ЗМО «О ставке налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет Мурманской области, для отдельных категорий налогоплательщиков» установлена ставка налога в размере 13,5% на прибыль организаций, реализующих стратегические инвестиционные проекты области, в части сумм налога, зачисляемых в бюджет области.

Законом Республики Коми от 10 ноября 2005 г. № 113-РЗ «О налоговых льготах на территории Республики Коми и внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросу о налоговых льготах» предусмотрено снижение ставки по налогу на имущество организаций для субъектов инвестиционной деятельности в отношении основных средств, вновь созданных, приобретенных, модернизированных, реконструированных, технически

первооруженных в рамках инвестиционных проектов, реализуемых в приоритетных видах экономической деятельности, определенных Правительством Республики Коми.

Ставка по налогу на прибыль организаций в части сумм, зачисляемых в республиканский бюджет Республики Коми, снижена на 4,5 процентных пункта от налоговой ставки налога, подлежащего зачислению согласно Налоговому кодексу РФ в бюджет субъекта Российской Федерации, для управляющих организаций технологических парков в Республике Коми или промышленных парков в Республике Коми, включенных в Реестр управляющих организаций технологических парков в Республике Коми и промышленных парков в Республике Коми; для резидентов технологических парков в Республике Коми или промышленных парков в Республике Коми, осуществляющих свою деятельность в приоритетных видах экономической деятельности. Предельный объем налоговых льгот, предоставляемых субъекту инвестиционной деятельности, не может превышать объема инвестиций, осуществленных им в капитальные вложения по созданию, приобретению, модернизации, реконструкции, техническому перевооружению объектов недвижимого имущества в рамках реализации инвестиционного проекта, включенного в перечень инвестиционных проектов, реализуемых и (или) планируемых к реализации на территории Республики Коми, формируемый в целях предоставления налоговых льгот.

Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 ноября 2003 г. № 56-ЗАО «О налоге на имущество организаций» предусматривает освобождение от налогообложения в отношении: 1) организаций, занимающихся рыболовством, рыбоводством, переработкой и консервированием рыбо- и морепродуктов, если по результатам работы отчетного периода выручка от выращивания, лова или переработки рыбо- и морепродуктов составляет 70 и более процентов общей суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг); 2) поисково-разведочных скважин и скважин глубокого бурения, расположенных на территории округа и находящихся в собственности ЯНАО; 3) в отношении движимого и недвижимого имущества организаций, составляющего единый технологический комплекс по добыче и производству сжиженного природного газа. Пониженная ставка налога на имущество организаций в размере 1,1% применяется организациями, включенными в Перечень организаций, осуществляющих реализацию приоритетных инвестиционных проектов на территории ЯНАО, в отношении имущества, созданного

и (или) приобретенного ими в сроки реализации инвестиционных проектов, определенные Перечнем, в течение трех лет с момента постановки указанного имущества на балансовый учет.

В соответствии с Законом ЯНАО от 25 сентября 2008 г. № 77-ЗАО «Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций отдельным категориям налогоплательщиков» на территории ЯНАО установлена пониженная ставка налога на прибыль организаций, зачисляемого в окружной бюджет, для организаций, обеспечивающих ежегодный рост исчисленного налога на прибыль организаций в окружной бюджет, не ниже уровня, определяемого в соответствии с нормативным правовым актом Правительства автономного округа, и: 1) включенных в Перечень организаций, осуществляющих реализацию приоритетных инвестиционных проектов на территории автономного округа, чьи инвестиционные проекты отнесены к категории «Стратегические проекты», в размере 13,5%; 2) включенных в Перечень, чьи инвестиционные проекты отнесены к категории «Значимые проекты», в размере 14,5%; пониженная ставка налога на прибыль организаций, зачисляемого в окружной бюджет, в размере 13,5% установлена для: организаций, осуществляющих добычу горючего природного газа, направляемого на сжижение, и газового конденсата, добываемого совместно с горючим природным газом, на участках недр, расположенных на территории полуострова Ямал, и сжижение горючего природного газа.

Автономия отдельных мер по налоговой поддержке развития Арктики должна смениться комплексной моделью, не только предлагающей налоговые инструменты для каждого социально-экономического сектора (с учетом специфики), но и гармонизирующей фискальные интересы Федерации и регионов, частных и публичных субъектов.

Анализ *гражданского законодательства* показывает, что оно практически не учитывает специфику экономических отношений в Арктическом макрорегионе. Отчасти это объясняется тем, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты. Таким образом, гражданское законодательство не приспо-

соблено изначально для решения задач по освоению Арктики или каких-либо иных макрорегионов.

Тем не менее очевидно, что некоторые его части вполне могут, не нарушая целостности основных начал такого законодательства, учитывать арктическую специфику, например при определении особенностей правового положения и деятельности юридических лиц некоторых организационно-правовых форм, в которых создаются юридические лица с местом регистрации в Арктическом макрорегионе (включая институты развития в виде публично-правовых компаний, общины коренных малочисленных народов).

В настоящее время Гражданским кодексом РФ закреплена такая организационно-правовая форма некоммерческого юридического лица, как публично-правовая компания (ст. 50 в редакции Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ). Пока подобных компаний нет, как нет и специального закона о них, но по существу такими организациями могут быть признаны государственные корпорации и государственные компании, правовое положение которых регулируется статьями 7.1 и 7.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Законодательством регулируется отчасти и специфика организаций, создаваемых по национально-территориальному принципу. В частности, с 2007 г. названный Федеральный закон предусматривает возможность создания некоммерческой организации в форме общины коренных малочисленных народов Российской Федерации (ст. 6.1). Такими общинами признаются формы самоорганизации лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам, в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры. В настоящее время эта организационно-правовая форма закреплена и в Гражданском кодексе РФ.

Законодательство о некоммерческих организациях указывает, что особенности правового положения общин малочисленных народов, их создания, реорганизации, ликвидации и управления определяются законодательством Российской Федерации об общинах малочисленных народов (в настоящее время – Федеральным законом от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»). Указанный

Закон представляется в большей степени общим, рамочным и не вполне учитывающим всю специфику такого рода организаций.

Следует обратить внимание и на то, что специфика правового положения и деятельности не только гражданско-правового, но и административно-правового характера может быть и у иных организаций, создаваемых на арктических территориях или созданных на других территориях России, но осуществляющих свою постоянную деятельность в арктической зоне (вопросы государственной регистрации, получения различного рода разрешений и т.п.). Такой специфики в настоящее время не определено.

Не учитываются особенности Арктического макрорегиона и при регулировании различного рода комплексных институтов, которые возникают в связи с необходимостью участия государства в реализации соответствующих проектов. В качестве примеров можно привести механизмы государственно-частного партнерства и концессионных соглашений, которые могут быть востребованы в силу природных и климатических условий именно в Арктическом макрорегионе.

Законодательство о концессионных соглашениях представлено Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», предусматривающим большое количество возможных объектов таких соглашений¹ и указывает на доволь-

¹ А именно: 1) автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, то есть объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог, элементы обустройства автомобильных дорог, объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса; 2) объекты железнодорожного транспорта; 3) объекты трубопроводного транспорта; 4) морские и речные порты, в том числе искусственные земельные участки, гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур; 5) морские и речные суда, суда смешанного (река – море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки; 6) аэродромы или здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также создаваемые и предназначенные для организации полетов гражданских воздушных судов авиационная инфраструктура и средства обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи; 7) объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов; 8) гидротехнические сооружения; 9) объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии; 11) системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты тепло-, газо- и энергоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты, предназначенные для обеспечения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий, а также объекты социально-бытового назначения; 11) метрополитен и другой транспорт общего пользования; 12) объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения; 13) объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения.

но широкий круг возможных концессионеров (индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица).

Однако даже наличие специального закона пока не привело к широкому использованию этого правового средства. В Арктической зоне концессионные соглашения могут использоваться для решения вопросов компенсации затрат, произведенных работодателями на социальную поддержку работающих и проживающих на Крайнем Севере, что позволило бы распределить бремя социальных обязательств между государством и бизнесом.

Проблемной является и возможность использования государственно-частного партнерства (ГЧП). Между тем, как отмечено в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, именно такое партнерство должно стать основой для устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на основе системного взаимодействия государства, коммерческих и некоммерческих организаций и гражданского общества при реализации ключевых инвестиционных проектов, участия государства в устранении инфраструктурных ограничений экономического развития, решении социальных проблем, а также создания экономических механизмов стимулирования хозяйственной деятельности.

В настоящее время законодательство в части государственно-частного партнерства не только не учитывает особенности Арктики, оно не содержит даже федеральных основ регулирования такого рода партнерства. Не определено понятие «государственно-частное партнерство», поэтому в различных нормативных правовых актах оно трактуется по-разному. Нет и единого федерального закона¹.

Понимание ГЧП, встречающееся в нормативных правовых актах, отличается широтой трактовок. В федеральных нормативных правовых актах в одних случаях ГЧП определяется только концессионными взаимоотношениями, в других – взаимоотношениями, возникающими при реализации федеральных целевых

¹ Весной 2013 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», который был принят в первом чтении.

программ и целевых программ субъектов Российской Федерации, в-третьих – при строительстве или создании объектов за счет средств инвестиционного фонда Российской Федерации и т.д.

В отсутствие специального федерального закона одним из основных факторов риска при реализации соглашений о ГЧП является признание таких соглашений противоречащими законодательству о размещении государственного заказа.

Применительно к установлению специального правового режима имущественных отношений в Арктической зоне особо важным становится научное обоснование как общих признаков государственно-частного партнерства и его правовых форм, так и выделение тех из них, которые наиболее востребованы государством и бизнесом при реализации различных частно-государственных проектов в Арктической зоне.

Следует отметить, что некоторыми Арктическими регионами были предприняты собственные попытки на законодательном уровне урегулировать вопросы государственно-частного партнерства¹. Одной из ключевых проблем законодательства Арктического региона в сфере ГЧП является наличие рисков противоречия указанных законов и, соответственно, конкретных положений соглашений по проектам ГЧП, реализуемых в соответствии с такими законами, императивным нормам федерального законодательства. Важно отметить, что указанные риски объективны, вызваны отсутствием надлежащего регулирования отношений в рамках ГЧП на федеральном уровне и в целом не зависят от качества подготовки законов субъектов Российской Федерации.

Как известно, федеральное законодательство весьма консервативно в определении допустимых форм ГЧП (предусмотрена только одна форма – концессия), однако у субъектов РФ сохраняется право предусмотреть существование ГЧП в иной форме. Отсутствие опыта и путаница в правовых понятиях негативно сказываются не только на качестве принятого регионального законодательства о ГЧП, но и зачастую делают его не приспособленным для использования на практике. Как результат, проекты ГЧП в регионах исчисляются единицами, а их реализация происходит только в тех регионах, где правовое регулирование учитывает международно-правовой опыт.

¹ На данный момент в 68 субъектах Российской Федерации приняты региональные законы о ГЧП.

Анализ законодательства Арктического региона в сфере ГЧП показывает, что:

1) законы содержат рамочное регулирование отношений в сфере ГЧП, включают лишь общие положения и являются фактически декларативными документами (примером более детального регулирования может служить Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 1 марта 2010 г. № 29-ЗАО «Об участии Ямало-Ненецкого автономного округа в проектах государственно-частного партнерства», в котором предусматриваются конкретные формы ГЧП);

2) общей чертой, объединяющей эти законы, является то, что ни в одном из них не учтена арктическая специфика региона (цели ГЧП, а также объекты ГЧП, предусмотренные в анализируемых законах, содержатся и в законах неарктических регионов: например, в Законе Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»);

3) регулирование одних и тех же вопросов существенно различается. Так, по-разному понимаются: соглашение о ГЧП; субъекты ГЧП; цели ГЧП; объекты ГЧП.

Результаты сопоставления соответствующих законов Архангельской области¹, Ненецкого автономного округа², Мурманской области³, Республики Коми⁴, Ямало-Ненецкого автономного округа⁵, Красноярского края⁶ и Республики Саха (Якутия)⁷ показывают, что ни в части определения предмета такого партнерства, ни в части целей участия в нем, ни в части объектов, ни в части иных положений (форм, льгот и прочего) эти законы специфику Арктического макрорегиона не учитывают. При этом необходимо отметить, что в случае осуществления государственно-частного пар-

¹ Закон Архангельской области от 30 сентября 2011 г. № 332-24-ОЗ «Об участии Архангельской области в проектах государственно-частного партнерства».

² Закон Ненецкого автономного округа от 19 декабря 2011 года № 83-ОЗ «Об участии Ненецкого автономного округа в государственно-частном партнерстве».

³ Закон Мурманской области от 27 декабря 2010 г. № 1311-01-ЗМО «Об участии Мурманской области в государственно-частных партнерствах».

⁴ Закон Республики Коми от 4 октября 2010 г. № 112-РЗ «Об участии Республики Коми в государственно-частном партнерстве».

⁵ Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 1 марта 2010 г. № 29-ЗАО «Об участии Ямало-Ненецкого автономного округа в проектах государственно-частного партнерства».

⁶ Закон Красноярского края от 1 декабря 2011 г. № 13-6633 «Об участии Красноярского края в государственно-частном партнерстве».

⁷ Закон Республики Саха (Якутия) от 2 апреля 2014 г. 1293-3 № 141-V «Об участии Республики Саха (Якутия) в инфраструктурных проектах государственно-частного партнерства».

тнерства в рамках реализации приоритетных инвестиционных проектов законодательством субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены налоговые льготы. Однако, как уже неоднократно отмечалось, это не связано именно с Арктической зоной и составляет предмет общеправового регулирования.

Значительным потенциалом обладает законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Необходимо расширять сферу неконкурентных закупок, причем вносить изменения в сам Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» необязательно, достаточно решить данный вопрос на уровне Указов Президента РФ и распоряжений Правительства РФ об определении конкретных предприятий единственными поставщиками по контрактам в рамках реализации программ развития арктической зоны. Такой подход предусмотрен законодательством и весьма широко применяется на практике по ключевым государственным проектам и программам. Необходимо обсудить вопросы об отмене обеспечения исполнения контрактов или о снижении размера требуемого обеспечения, допустимости предоставления комбинированного обеспечения (денежные средства/банковская гарантия) и т.п. Такая мера привлечет поставщиков, поскольку позволит в меньшей степени замораживать их оборотные средства в счет обеспечения исполнения контрактов.

Не в полной мере задействован в решении проблем освоения Арктического региона потенциал *энергетического права*. Повышение энергетической эффективности региона является одной из задач комплексного социально-экономического развития арктического региона, сформулированной в программных документах (Энергетическая стратегия России на период до 2030 года; Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2020 года и др.)¹.

¹ В частности:

– в Энергетической стратегии России на период до 2030 года поднимается ряд проблем региональной энергетики, которые требуют ускоренного системного решения: недостаточное развитие малой энергетики, отсутствие во многих регионах энергетических программ, недостаточная согласованность стратегий социально-экономического и энергетического развития регионов на различных уровнях. Одной из основных задач Энергетической стратегии является развитие малой энергетики в зоне децентрализо-

Существенным и до сих пор слабо реализованным регулятивным потенциалом для развития экономических отношений в Арктическом макрорегионе обладает *законодательство о развитии малого и среднего предпринимательства*. Основными мерами поддержки субъектов малого и среднего бизнеса могут служить налоговые льготы, льготы по аренде занимаемых помещений. В качестве приоритетных направлений деятельности, к которым возможно привлечение субъектов малого и среднего бизнеса, можно назвать: обеспечение «северного завоза», развитие традиционных промыслов малых народов (охота, рыболовство, изготовление различных изделий); развитие арктического, в том числе международного туризма, а также розничную торговлю.

Не учитывает в достаточной степени арктической специфики и *законодательство, регулирующие отношения в области проектирования и строительства*.

В целом градостроительная деятельность в Арктике регламентируется градостроительным законодательством Российской Федерации (Градостроительный кодекс РФ) и субъектов Российской Федерации, а также муниципальными правовыми актами. Для дальнейшего развития градостроительного законодательства в Арктике может иметь существенное значение то обстоятельство, что региональная специфика в данном случае выражается в пре-

ванного энергоснабжения за счет повышения эффективности использования местных энергоресурсов;

– в государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» закрепляется, что для повышения уровня социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации необходимо решение следующих задач: 1) покрытие российского сектора Арктики глобальной системой энергетической инфраструктуры; 2) создание и развитие локальных систем жизнеобеспечения в Арктической зоне Российской Федерации (развитие топливно- и энергоснабжающих производств с применением энерго- и ресурсосберегающих технологий; развитие локальной энергетики и повышение энергоэффективности); 3) создание нормативной и организационной базы для развития Арктической зоны Российской Федерации и совершенствование системы государственного управления;

– в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года предусматриваются: разработка и реализация системы мер государственной поддержки и стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в Арктической зоне Российской Федерации, прежде всего в области освоения ресурсов углеводородов, других полезных ископаемых и водных биологических ресурсов, за счет развития энергетической инфраструктуры; оптимизация экономических механизмов «северного завоза» за счет использования возобновляемых и альтернативных, в том числе местных, источников энергии, реконструкции и модернизации выработавших ресурс энергетических установок, внедрения энергосберегающих материалов и технологий; повышение энергоэффективности, расширение использования возобновляемых источников энергии, а также обеспечение энергонезависимости удаленных малых населенных пунктов, разработка и реализация проектов в области энергосбережения и энергоэффективности, в том числе в рамках международного сотрудничества.

валировании промышленного строительства над гражданским (строительство жилья, объектов социальной инфраструктуры)¹.

Социально-экономические проблемы арктических районов в наиболее концентрированном виде проявляются в жилищно-коммунальной сфере, которая характеризуется высокой долей аварийного и ветхого жилья в общем объеме жилого фонда во всех арктических субъектах РФ, за исключением Мурманской области (2,2%)².

Для обеспечения жителей Арктического региона экономичным и комфортным жильем, увеличения объемов промышленного строительства важной задачей является обеспечение эффективного использования типовой проектной документации или модификации такой проектной документации. В настоящее время соответствующие требования установлены в градостроительном законодательстве Российской Федерации, однако отсутствует ряд необходимых подзаконных нормативных правовых актов для их должной реализации. В результате указанный инструмент строительства жилья экономического класса, упрощения строительства иных объектов капитального строительства используется в недостаточной степени.

Основная проблематика градостроительной деятельности, связанная с освоением Арктики, проявляется в строительстве морских портов, линейных объектов (трубопроводов), морских платформ на континентальном шельфе Российской Федерации. При этом проблемы, связанные со строительством и морских портов, и трубопроводов, актуальны не только для арктических, но и для иных территорий и акваторий Российской Федерации.

Принципиально важно понимать, что обеспечение задачи ускоренного развития и освоения арктических пространств Российской Федерации не должно входить в противоречие с задачей сохранения хрупких экологических систем Арктики. Именно обеспечение устойчивого развития Арктики должно стать основным принципом государственной политики в этом уникальном регио-

¹ По результатам аналитического исследования РИА-Аналитика, в 2011 году в Российской Федерации было построено 62.263,9 тыс. кв. м. жилья. При этом в арктических регионах объем ввода жилья был относительно небольшим, за исключением Ханты-Мансийского автономного округа (712,2 тыс. кв. м.) и Республики Саха (Якутия) (315,6 тыс. кв. м.): Ямало-Ненецкий автономный округ – 133, 7 тыс. кв. м., Ненецкий автономный округ – 28,1 тыс. кв. м., Республика Коми – 115, 3 тыс. кв. м., Чукотский автономный округ – 2,2 тыс. кв. м., Мурманская область – 22, 7 тыс. кв. м (http://www.ria.ru/research_rating/20120215/566317597.html).

² http://ria.ru/research_rating/20111215/517135784.html

не России. Если в результате хозяйственной деятельности будет причиняться значительный экологический ущерб, это ударит по международному престижу Российской Федерации, ее положению на международной арене.

Применительно к проектированию, строительству, вводу в эксплуатацию и регистрации прав на объекты капитального строительства на сухопутной территории (скважины) и на континентальном шельфе (морские стационарные платформы, плавучие технологические комплексы) в Арктике важно отметить следующее. На указанные объекты капитального строительства распространяется общий правовой режим зданий и сооружений, установленный Градостроительным кодексом РФ, что требует проведения государственной экологической экспертизы, государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Помимо экологических и градостроительных аспектов при строительстве таких объектов существуют также проблемы, связанные с определением их имущественного статуса.

Для оптимизации процедур размещения объектов капитального строительства федерального и регионального значения, в том числе линейных объектов, в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Арктического региона Российской Федерации, важным является вопрос осуществления скоординированного территориального планирования. Для решения данной задачи следует рассмотреть вопрос о разработке комплексной схемы территориального планирования Российской Федерации в Арктическом регионе¹. Это позволит оптимизировать согласительные мероприятия между органами публичной власти, значительно ускорит процедуры изъятия и предоставления земельных участков для строительства, разработки проектов планировки.

Применительно к строительству трубопроводов в Арктике имеется необходимость четкой регламентации требований водного законодательства (Водного кодекса РФ) к оформлению отношений

¹ Аналогичный пример имеется по Республике Крым. На основании постановления Правительства Российской Федерации от 14 августа 2014 г. № 803 «О подготовке схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и г. Севастополя» Правительством Российской Федерации поручено подготовить схему территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и г. Севастополя в отношении областей федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного транспорта), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения.

водопользования при прохождении трубопроводов через водные объекты (реки, ручьи), поскольку в настоящее время возникла правовая неопределенность, связанная с оформлением договора водопользования при прохождении трубопроводов через водные объекты, в том числе под дном водных объектов.

Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти требуют заключения договоров водопользования даже в случае, если трубопровод проходит под водным объектом или над водным объектом, то есть не затрагивает напрямую акваторию водного объекта. Необходимость заключения договора водопользования в таком случае прямо не предусмотрена в законодательстве, однако основывается на расширительном судебном толковании норм Водного кодекса РФ.

Получивший поддержку в судебной практике подход, предусматривающий обязательное заключение договора водопользования при любых вариантах прохождения трубопровода через водный объект, является спорным и приводит к значительным затратам природопользователей на осуществление локального мониторинга водных объектов, оформление и представление отчетности в уполномоченные органы государственной власти. При этом фактическое воздействие на водные объекты в результате эксплуатации трубопровода, расположенного под дном водного объекта или над водным объектом, не оказывается.

Применительно к строительству и эксплуатации портов и иных объектов капитального строительства на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне, в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации, в том числе в Арктическом регионе Российской Федерации, также существует правовая неопределенность в вопросе установления случаев проведения государственной экологической экспертизы.

В соответствии с законодательством Российской Федерации государственной экологической экспертизе подлежат все виды документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность на указанных акваториях. Все виды хозяйственной деятельности на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне, в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации могут осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Такой широкий и неограниченный перечень объектов государственной экологической экспертизы создает значительные юридические риски для застройщиков и природопользователей, заключающиеся в произвольном предъявлении необоснованных требований со стороны уполномоченных органов о проведении государственной экологической экспертизы в отношении любой документации или хозяйственной деятельности, реализуемой на соответствующих акваториях, как на этапе ее планирования, так и на этапе эксплуатации объектов инфраструктуры, что находит подтверждение в материалах арбитражной практики. При определении случаев проведения государственной экологической экспертизы должен использоваться риск-ориентированный подход, не должны создаваться угрозы безопасности окружающей среде и здоровью человека.

Не в полной мере учтена специфика Арктики в *аграрном законодательстве*. К регулированию деятельности в сфере агропромышленного комплекса в Арктическом регионе применяются положения всех федеральных законов, относящихся к аграрному законодательству, однако ни один из них не учитывает особенности сельскохозяйственной деятельности в северных регионах и специально о них не упоминает.

Традиционной для северных регионов нашей страны отраслью сельского хозяйства является северное оленеводство. Исторически оно являлось источником комплексного жизнеобеспечения коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В настоящее время, как отмечается в утвержденной Минсельхозом России отраслевой программе «Развитие северного оленеводства в Российской Федерации на 2013–2015 годы», для этой подотрасли характерно снижение качественных показателей и в целом экономической эффективности вследствие острого недостатка и старения кадров оленеводов, недостаточного ветеринарного и агрометеорологического обслуживания оленеводческих хозяйств, отсутствие современных мощностей по переработке продукции, реализации продукции через многочисленных посредников по низким ценам и т.д.

Необходимо совершенствование нормативно-правовой базы, обеспечивающей приоритетную государственную поддержку созданию технологических и экономических условий для предпринимательства в сфере оленеводства, освоению пастбищных

ресурсов таежной зоны Севера, Сибири и Дальнего Востока. Это позволит увеличить занятость населения малочисленных народов данных регионов, в том числе за счет развития экологического, познавательного и экстремального туризма, развиваемого на оленеводческой основе, организации сувенирного производства с использованием оленеводческого сырья и элементов уникальной материальной и духовной культуры данных народов.

Региональные законы о северном оленеводстве действуют в 8 субъектах Российской Федерации¹, в том числе и в тех, которые входят в Арктическую зону. Данные законы имеют комплексный характер и включают вопросы, касающиеся: 1) государственной поддержки северного оленеводства и развития северных территорий (так, за счет регионального бюджета осуществляются мероприятия по авиационной охране оленьих пастбищ, регулированию численности животных и птиц, наносящих ущерб оленеводству, по частичной или полной компенсации затрат на топливо и горюче-смазочные материалы, на платежи по страхованию поголовья оленей и т.п.); 2) установления и поддержания щадящего режима природопользования, обеспечивающего сохранность оленьих пастбищ и рациональное использование природных ресурсов (например, запрещается движение тяжелого транспорта на оленьих пастбищах в бесснежное время года, а также за пределами специально выделенных для этой цели трасс); 3) предоставления государственных гарантий и компенсаций коренным малочисленным народам Севера и этническим общностям для возмещения им дополнительных затрат на осуществление оленеводческой деятельности в природно-климатических условиях Севера.

Такие законы, к сожалению, содержат значительное количество норм декларативного характера, однако отдельные их положения представляются достаточно важными, например о том, что численность поголовья оленей не должна превышать так называемую оленеемкость предоставленного пользователю пастбища. Это положение направлено на соблюдение баланса хозяйственного использования Крайнего Севера и сохранения его уникальной

¹ Закон Красноярского края от 11 декабря 2012 г. № 3-868 «О государственной поддержке северного оленеводства в Красноярском крае», Закон Мурманской области от 14 января 2003 г. № 380-01-ЗМО «О северном оленеводстве Мурманской области», Закон ХМАО – Югры от 7 июля 2004 г. № 44-оз «О развитии северного оленеводства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», Закон Чукотского автономного округа от 8 июня 2007 г. № 57-ОЗ «О государственном регулировании и государственной поддержке развития северного оленеводства в Чукотском автономном округе», Закон Республики Саха (Якутия) от 25 июня 1997 г. 3 № 179-1 «О северном домашнем оленеводстве»

природы. Однако единых принципов и порядка определения такой «оленеемости» пока нет.

Неоднократно высказывались предложения о разработке закона о северном оленеводстве и на федеральном уровне. Соответствующий законопроект был принят Государственной Думой и Советом Федерации в 1998 году, но отклонен Президентом РФ с указанием на необходимость существенной доработки и устранения юридико-технических недостатков. Затем аналогичный проект был внесен группой депутатов в 2002 г., но также был отклонен. Между тем уже в 2012 г. на конференции Парламентской Ассоциации Северо-Запада России была поддержана идея принятия федерального закона «О северном оленеводстве», при этом подчеркивалось, что северное оленеводство в нашей стране является не только отраслью сельского хозяйства, но и этнообразующим и этносохраняющим видом традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Представляется, что вопрос о разработке такого рода федерального закона заслуживает обсуждения.

Нельзя не учитывать и того, что оленеводство не является единственным направлением сельскохозяйственной деятельности, которое можно и следует осуществлять в северных регионах. Наряду с традиционным для данных регионов рыболовством, наращивание объемов которого важно для решения задач обеспечения продовольственной безопасности страны, но ограничено природными запасами водных биоресурсов, большое значение имеет развитие аквакультуры – искусственного разведения рыбы и других водных биоресурсов, в том числе в северных реках и морях. Федеральный закон «Об аквакультуре» принят, но эффективность его применения во многом зависит от того, насколько оперативно и качественно будут разработаны подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления отдельных видов деятельности в области аквакультуры, в том числе с учетом специфики северного региона.

Во всем мире бурно развивающимся и перспективным направлением является производство органических (или экологически чистых) продуктов питания. Россия, обладая значительными территориями, минимально антропогенно нарушенными, могла бы захватить лидерство в поставке на мировой рынок такого рода товаров, в частности северных ягод, грибов, лекарственных рас-

тений и прочих дикоросов, оленины и других уникальных продуктов. Однако для того, чтобы указанная деятельность получила действительно широкое развитие, необходим целый комплекс мер, включая меры государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей экологически чистой продукции, создания систем сертификации этой продукции, а также, возможно, разработки национальных стандартов на отдельные виды данной продукции.

Развитие экономических отношений в Арктическом регионе тесно связано с *социальным развитием*, развитием человеческого потенциала.

В 1993 г. был принят специальный 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»¹.

Никаких изъятий или исключений Закон не устанавливал, предоставляя равный объем гарантий работникам государственных предприятий, учреждений, муниципальных учреждений и лиц, работающих в частном секторе экономики. Отдельные положения Закона, в частности касающиеся районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате предусматривали необходимость принятия соответствующих специальных постановлений Правительства РФ.

В последующие годы произошло изменение законодательства в рассматриваемой области, при этом социальные льготы для работников были значительно сокращены.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлена новая система предоставления гарантий и компен-

¹ Принятие специального Закона имело большое правоприменительное значение. С момента его принятия все прочие нормативные документы (акты Совета Министров СССР) действовали в части, не противоречащей законодательству РФ, а это, в свою очередь, способствовало упорядочению предоставления льгот северянам.

саций, которая дифференцировала работников организаций на отдельные группы, изменив тем самым единообразный подход к вопросам предоставления государственных гарантий и компенсаций.

Работникам организаций, финансируемых из федерального бюджета, предоставляется максимальный объем гарантий и компенсаций, в связи с чем эта категория работников находится в самом благоприятном положении.

В остальных организациях размер, условия и порядок компенсации расходов, связанных с оплатой стоимости проезда к месту использования отпуска и обратно, а также расходов, связанных с переездом, устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, коллективными договорами и иными локальными нормативными актами. В связи с этим можно говорить о неоправданной дифференциации.

30 июня 2006 г. в Трудовой кодекс РФ (ТК РФ) были внесены изменения, в том числе касающиеся размера выходного пособия работникам, увольняемым из организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в связи с ликвидацией организации (п. 1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ) либо сокращением численности или штата работников организации (п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ).

По новым правилам выходное пособие работнику при увольнении по указанным основаниям выплачивается в размере среднего месячного заработка, за ним также сохраняется средний месячный заработок на период трудоустройства, но не свыше трех месяцев со дня увольнения (с зачетом выходного пособия). В исключительных случаях средний месячный заработок сохраняется за указанным работником в течение четвертого, пятого и шестого месяцев со дня увольнения по решению органа службы занятости населения при условии, если в месячный срок после увольнения работник обратился в этот орган и не был им трудоустроен¹.

Наряду с особенностями в части регулирования трудовых отношений (льгот, компенсаций) советское и новое российское законодательство устанавливало и особенности пенсионного обеспечения.

¹ Ранее работнику, увольняемому в связи с ликвидацией организации-работодателя в районах Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, выплачивалось выходное пособие в размере среднего заработка и сохранялась средняя заработная плата на период трудоустройства, но не более чем за шесть месяцев с учетом выплаченного выходного пособия.

Законом СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» (действовал до 1991 года) для работников, проработавших в районах Крайнего Севера не менее 15 календарных лет, а в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера – не менее 20 календарных лет, пенсия по старости устанавливалась при пониженном пенсионном возрасте: мужчинам по достижении 55 лет, женщинам – 50 лет. Стаж работы на Крайнем Севере и в местностях, приравненных к нему, исчислялся в льготном порядке: с 1 августа 1945 года до 1 марта 1960 года – в двойном размере, с 1 марта 1960 года – в полуторном размере.

В Российской Федерации Закон «О государственных пенсиях в Российской Федерации» от 20 ноября 1990 г. (действовал до 1 января 2002 года) в общем сохранил все основные положения советского пенсионного законодательства в части учета работы на Крайнем Севере¹. После прекращения действия указанного закона соответствующие отношения были урегулированы Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (действует до 1 января 2015 г.) В основном этот Закон также сохранил прежнее регулирование при небольшом количестве новаций². Федеральным законом «О страховых пенсиях», который вводится с 1 декабря 2015 г., сохраняются практически все правила, установленные предыдущим Законом.

Анализ трудового и социального законодательства выявляет следующие основные проблемы:

– *продолжает применяться Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденный еще в советское время*³. Этот перечень включает

¹ Тот же возрастной ценз (55 и 50 лет) и та же длительность работы на Крайнем Севере, но при условии наличия общего трудового стажа 25 лет у мужчин и 20 лет у женщин. При смешанном стаже – каждый год работы в приравненной местности считается за 9 месяцев работы на Крайнем Севере. При назначении обычной пенсии по старости каждый год работы на Севере исчисляется в льготном порядке – в полуторном размере, т.е. как и с 1 марта 1960 г.

² Вводилось дополнительное правило, согласно которому может устанавливаться с некоторым понижением пенсионного возраста досрочная пенсия, если северный стаж не менее 7 лет и 6 месяцев, а также назначение пенсии по старости женщинам в возрасте 50 лет, женщинам, родившим двух и более детей, если они имеют страховой стаж не менее 20 лет и проработали в Районах Крайнего Севера не менее 12 календарных лет либо 17 календарных лет в приравненных к ним местностях.

³ Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержден Постановлением Совета Министров СССР от 1 ноября 1967 г. № 1029 и действует до сих пор.

Изменения, которые внесены в данный Перечень, утверждены Постановлением Совета Министров СССР от 3 января 1983 г. № 12 «О внесении изменений и дополнений в Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 года № 1029».

в себя Арктические районы России. Однако необходимо отметить, что данный перечень формировался в других условиях и отражал приоритеты экономического развития, которые уже не столь актуальны сегодня. Перечень весьма обширен, так как северные районы занимают практически половину территории России. Такое положение связано с отсутствием научно обоснованных принципов отнесения того или иного района России к районам Крайнего Севера или к местностям, приравненным к ним¹. Таким образом, Перечень нуждается в корректировке и обновлении. Прежде всего, необходимо выработать единый критерий, по которому местность будет относиться к районам Крайнего Севера, или к иным, приравненным к ним местностям. Кроме того, при определении такого критерия необходимо учитывать условия жизни, в частности наличие социальной инфраструктуры, которая снижает вредное воздействие климатического фактора на здоровье человека, что, в свою очередь, повышает привлекательность местности для жизни и работы. Перечень таких местностей также нуждается в систематизации и обновлении, поскольку отсутствие четкого правового регулирования не только снижает социальную защищенность, но и подрывает доверие к власти, порождает правовой нигилизм и массовые нарушения прав работников;

– в настоящее время *не установлен минимальный уровень гарантий социально-трудовых прав для лиц, работающих на Крайнем Севере*. В Трудовом кодексе РФ существует неоправданная дифференциация при предоставлении льгот и компенсаций работникам: четкое правовое регулирование предусмотрено только для организаций, финансируемых из федерального бюджета (ст. 325, 326 ТК и др.), все остальные работодатели могут самостоятельно решать, в каком объеме и какие льготы они будут предоставлять работникам. Если для организаций, финансируемых из федерального бюджета, действуют нормы, прямо предусмотренные в ТК РФ, федеральных законах и подзаконных актах РФ, то в иных организациях действуют бланкетные нормы, установленные нормативными актами субъектов РФ, органов местного самоуправления, социального и индивидуального партнерства: соглашениями, коллективными договорами, другими локальными нормативными

¹ Между тем, включение соответствующего района в перечень влечет очевидные экономические последствия: согласно ст. 146 ТК устанавливает норму о том, что труд работников, занятых на работах в иных местностях с особыми климатическими условиями (не отнесенными к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям) должен оплачиваться в повышенном размере.

актами и трудовыми договорами. Этим разграничением создана многоуровневая система предоставления гарантий и компенсаций работникам северных районов, при которой работники, работающие в одинаковых экстремальных северных условиях, не обеспечены равными государственными гарантиями. В связи с этим работники организаций, не финансируемых из федерального бюджета, могут теперь рассчитывать только на гарантии, закрепленные в коллективном договоре или локальных актах работодателя, при этом законодатель не говорит, что закрепленные сегодня в ст. 325, 326 ТК РФ гарантии являются минимальными. Соответственно, исходя из финансового положения работодателя гарантии работникам негосударственного сектора экономики могут быть и меньше указанных, а могут и полностью отсутствовать¹.

– не решена проблема компенсации затрат работодателей на предоставление работникам гарантий и компенсаций, предусмотренных в законодательстве. В законодательстве отсутствует положение, предусматривающее возмещение работодателю затрат на предоставление государственных гарантий и компенсаций. Сама идея о необходимости возмещения указанных затрат, являющихся факторами удорожания товаров и услуг, имеет важное значение и требует решения данного вопроса, в том числе в налоговом и бюджетном законодательстве²;

¹ В качестве примера можно привести практику применения ст. 325 ТК РФ «Компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно».

² Следует отметить, что ранее ст. 4 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» устанавливала возможность такого возмещения: «Источниками финансирования затрат на государственные гарантии и компенсации, предусмотренные настоящим Законом, являются республиканский бюджет Российской Федерации, а также Пенсионный фонд Российской Федерации – для лиц, получающих государственные пенсии, Фонд социального страхования Российской Федерации – для лиц, получающих пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и имеющих право на выплаты, связанные с санаторно – курортным лечением, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации – для лиц, имеющих право на гарантии в области занятости, – в соответствии с положениями об указанных фондах. За счет консолидированного бюджета Российской Федерации компенсируются расходы, связанные с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, работникам бюджетных учреждений, организаций, проработавшим в указанных районах и местностях не менее трех лет, пенсионерам, инвалидам, лицам, потерявшим работу и зарегистрированным в качестве безработных в этих районах и местностях, в размере 100 процентов произведенных затрат, а лицам, проработавшим не менее трех лет на государственных предприятиях, расположенных в указанных районах и местностях, – 50 процентов произведенных затрат, но не превышая норм, предусмотренных статьей 35 настоящего Закона. Порядок возмещения затрат на государственные гарантии и компенсации из республиканского бюджета Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации, а из бюджетов национально – государственных и административно – территориальных образований – соответствующими органами этих образований».

– *следует отметить снижение «планки» северных льгот и гарантий.* Общей тенденцией законодательства является дальнейшее сокращение гарантий и льгот работникам в районах Крайнего Севера. Это имеет дестимулирующий эффект, ведет по существу к оттоку населения из таких районов и не способствует решению основных задач в области привлечения кадров для работы в Арктической зоне.

В целом *требуется систематизация нормативных правовых актов, регулирующих социально-трудовые отношения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.*

Многочисленные подзаконные нормативные правовые акты, посвященные правовому регулированию трудовых отношений указанной категории работников, в большинстве своем были приняты еще в советский период и применяются сегодня в части, не противоречащей Трудовому кодексу РФ. При этом не всегда ясно, должны ли в принципе применяться те или иные нормы либо они фактически утратили силу. Необходимо провести ревизию действующих нормативных правовых актов, регулирующих трудовые отношения работников в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и по результатам работы принять комплексные правовые решения (в частности, установить дифференцированный размер районных коэффициентов и процентных надбавок, а также регламентировать порядок их применения для расчета заработной платы работников, определить порядок установления и исчисления трудового стажа, необходимого для получения соответствующих гарантий и компенсаций и т.д.).

Развитие человеческого потенциала в Арктическом макрорегионе невозможно без развития *образования и здравоохранения.*

Развитие системы образования в Арктической зоне подвержено влиянию таких факторов, как: 1) многонациональный состав населения; 2) территориальная отдаленность населенных пунктов и низкая плотность населения; 3) особенности традиционного образа жизни кочевых малочисленных народов Севера; 4) экстремальные климатические и природные условия, влияющие на непрерывность и продолжительность образовательного процесса.

На данных территориях наиболее перспективным направлением является интенсивное развитие образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий. Вместе с тем создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры на тер-

ритории Арктической зоны еще не закончено. В соответствии со Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года организация доступа к информационной и телекоммуникационной сети «Интернет» является приоритетным направлением развития Арктической зоны Российской Федерации.

Важным направлением являются также вопросы совершенствования образовательных программ для коренного населения Арктической зоны Российской Федерации, особенно в части, касающейся подготовки детей к жизни в современном обществе с полноценным освоением навыков проживания в экстремальных природных условиях, включая оснащение образовательных учреждений и отдаленных населенных пунктов средствами дистанционного обучения.

Анализ образовательного законодательства субъектов Российской Федерации, входящих в Арктическую зону, показывает, что из всех перечисленных особенностей нормативное отражение находит только специфика, связанная с образом жизни и традиционной хозяйственной деятельностью коренных малочисленных народов Севера. Но это прослеживается в законодательстве не всех субъектов Российской Федерации Арктической зоны. На сегодняшний день она учтена только в Ямало-Ненецком, Ненецком автономных округах, Республике Саха (Якутия)¹.

Так, Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 июля 2013 г. № 55-ЗАО «Об образовании в Ямало-Ненецком автономном округе» закреплено, что помимо федеральных требований к содержанию образования, в округе устанавливаются дополнительные требования, касающиеся ориентации образования, а именно его ориентации на: 1) содействие овладению знаниями, умения-

¹ См., например: постановление Правительства ЯНАО от 18 декабря 2013 г. № 1063-П «О социальной поддержке детей из числа коренных малочисленных народов Севера при получении образования»; постановление Правительства ЯНАО от 16 декабря 2013 г. № 1046-П «О нормах питания, обеспечения одеждой, обувью, мягким инвентарем детей из числа коренных малочисленных народов Севера, которые совместно с родителями (законными представителями) ведут кочевой и (или) полукочевой образ жизни, обучающихся в государственных профессиональных образовательных организациях Ямало-Ненецкого автономного округа и находящихся на полном государственном обеспечении»; постановление Администрации муниципального района «Заполярный район» от 15 мая 2007 г. № 343-п «Об утверждении положения о классах адаптации муниципального района «Заполярный район» для детей, ведущих вместе с родителями кочевой образ жизни»; Закон Республики Саха (Якутия) от 22 июля 2008 г. 591-З № 73-IV «О кочевых школах Республики Саха (Якутия)»; Закон Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2003 г. 82-З № 175-III «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)».

ми и навыками, обеспечивающими безопасность жизни и трудовой деятельности в условиях Крайнего Севера; 2) формирование у личности экологического восприятия мира, навыков и умений экологического взаимодействия с ним; 3) формирование у обучающихся любви к природе Ямала, знания его истории, уважения к национальным и культурным традициям народов, его населяющих.

Для учета особенностей Арктического региона особое значение приобретают предусмотренные законодательством субъектов Российской Федерации различного рода государственные программы, направленные на обеспечение подготовки и переподготовки специалистов в системе высшего и среднего специального образования для работы в арктических условиях, уточнение государственных социальных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в Арктической зоне Российской Федерации¹.

В то же время анализ содержания программ показывает, что в них нередко отсутствуют такие индикаторы и целевые показатели, которые свидетельствовали бы об их направленности на учет региональных социально-экономических, экологических, демографических, этнокультурных и других особенностей региона².

Еще одной особенностью организации образовательного процесса в условиях Арктики является создание кочевых школ. В целях обеспечения доступности начального общего образования детей, ведущих совместно с родителями (законными представителями) кочевой и (или) полукочевой образ жизни, государственной и (или) муниципальной образовательной организацией образовательный процесс на уровне начального общего образования может быть организован в местах кочевий. Для этого государственная и (или) муниципальная образовательная организация в автономном

¹ Так, согласно ст. 3 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 июля 2013 г. № 55-ЗАО «Об образовании в Ямало-Ненецком автономном округе» должна быть разработана государственная программа развития образования в Ямало-Ненецком автономном округе, с учетом региональных социально-экономических, экологических, демографических, этнокультурных и других особенностей автономного округа, предусмотрены государственные программы Ямало-Ненецкого автономного округа, в рамках которых осуществляется сохранение, изучение, развитие и использование родных языков коренных малочисленных народов Севера.

² В качестве примера можно привести Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 декабря 2013 г. № 1132-П «Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Развитие образования на 2014–2020 годы».

округе направляет в места их кочевий педагогического работника. Основные характеристики организации образовательного процесса для детей, ведущих кочевой образ жизни, в местах их кочевий устанавливаются государственной и (или) муниципальной образовательной организацией самостоятельно. Разъездной характер работы педагогических работников, обучающих детей, ведущих кочевой образ жизни, в местах их кочевий, определяет социальные гарантии и условия оплаты труда, устанавливаемые законодательством автономного округа.

Для детей из числа коренных малочисленных народов Севера, которые совместно с родителями (законными представителями) ведут кочевой и (или) полукочевой образ жизни, предусмотрена дополнительная система мер социальной защиты, схожая по уровню обеспечения с социальной защитой детей из многодетных семей (например, бесплатное двухразовое питание).

Кочевая школа – это самостоятельный вид образовательной организации или филиал образовательной организации в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера. В некоторых субъектах Российской Федерации создание кочевых школ регулируется специальным законом.

В этом отношении выделяется Республика Саха (Якутия), где принят Закон от 22 июля 2008 г. 591-З № 73-IV «О кочевых школах Республики Саха (Якутия)», предусматривающий несколько видов кочевых школ, среди которых: начальная кочевая школа – детский сад, общинная школа, гувернерская школа, таежная школа, стационарная кочевая школа, воскресная школа, летняя кочевая школа.

В рамках ведущейся в Республике законопроектной деятельности предполагается, что виды кочевых школ будут дополнены семейной кочевой школой (группой). В соответствии с проектом республиканского закона «О внесении изменений в Закон Республики Саха (Якутия) «О кочевых школах Республики Саха (Якутия)» под такими семейными кочевыми школами (группами) будет пониматься структура базовой образовательной организации (дошкольной образовательной организации), реализующая программы дошкольного, начального общего, основного общего образования, среднего общего образования в семейной форме на территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

Безусловно, такой опыт законодательной деятельности полезно распространить и в других арктических субъектах Российской Федерации в целях повышения уровня социальных гарантий прав коренных малочисленных народов Севера в сфере образования.

Определенной особенностью предмета регулирования отличаются и вопросы здравоохранения в Арктике. Большая часть возникающих в этой сфере проблем также обусловлена географическими, климатическими, демографическими, социальными и экономическими факторами полярного района, что объективно отражается на организации доступности медицинской помощи.

Из контекста международно-правовых и конституционно-правовых норм следует, что доступность означает достигаемость гарантируемых социальных благ для всех граждан в равной степени независимо от места жительства, социального статуса, имущественного положения и т.п. Доступность медицинской помощи – один из базовых принципов охраны здоровья, нашедших свое отражение в важнейших законодательных актах в сфере здравоохранения (Федеральных законах «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»). Из всех аспектов обеспечения доступности медицинской помощи (географического, экономического, организационно, культурного) применительно к Арктике на первый план, очевидно, выходит географический.

В связи с этим основные приоритеты развития медицины и здравоохранения Арктики в целях улучшения качества жизни проживающего и работающего в ней населения, включая коренные малочисленные народы, повышения уровня их социального и культурного обслуживания, а также обеспечения положительных демографических процессов и необходимых социальных условий хозяйственной деятельности связаны:

– с обеспечением доступности и повышением качества оказания медицинской помощи населению, в том числе путем совершенствования первичной медико-санитарной помощи в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности населения Арктической зоны Российской Федерации;

– использованием транспортных средств повышенной проходимости и воздушных судов для осуществления санитарно-авиационной эвакуации больных;

– развитием технологий для осуществления дистанционных консилиумов врачей.

Обеспечение правовыми средствами доступности медицинской помощи лицам, проживающим и работающим в Арктической зоне Российской Федерации, 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, диагноза, определения прогноза и тактики медицинского обследования и лечения и для решения иных вопросов.

Существенные пробелы имеются в области *экологического, природоресурсного законодательства*¹. Российская Федерация, обладая самым обширными арктическими территориями и акваториями, не сформировала в отличие от других арктических государств (Норвегия, Канада, США) особых механизмов правового регулирования в области комплексного освоения, рационального использования и охраны природных объектов и ресурсов, которые отвечали бы повышенным экологическим рискам.

Действующее в России природоресурсное и природоохранное законодательство, как правило, не содержит специальных норм по повышенной охране полярной природы. На практике почвенный и растительный покров, животный мир и воды российской Арктики деградируют от вредного воздействия плохо продуманной хозяйственной деятельности. Возникает необходимость учета на законодательном уровне особенностей охраны и использования лесов северных широт в интересах их сохранения и устойчивого управления ими.

Правовое регулирование общественных отношений, складывающихся по поводу охраны окружающей среды и природопользования российской Арктики, осуществляется на основе ряда законодательных и иных нормативных правовых актов природоохранного и природоресурсного законодательства России. Речь в

¹ В настоящее время в данной сфере вопросов Арктики непосредственно касаются 13 федеральных законов, 8 актов Правительства Российской Федерации, более 10 актов федеральных органов исполнительной власти.

данном случае идет как о нормативных правовых актах, принятых на федеральном уровне¹, так и нормативных правовых актах арктических субъектов Российской Федерации², поскольку вопросы охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и природопользования отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В нормативных правовых актах экологического законодательства с разной степенью детализации закрепляются природоохранные требования к осуществлению любой деятельности, которая оказывает или может оказать прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду (ее компоненты), а также определяются инструменты государственного регулирования воздействия на окружающую среду (природоохранное нормирование, экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду, плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологическое страхование, государственный экологический мониторинг, государственный экологический надзор, производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды и др.). Все предусмотренные экологическим законодательством Российской Федерации общие природоохран-

¹ Имеются в виду Водный, Лесной, Земельный кодексы Российской Федерации, федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране атмосферного воздуха», «О животном мире», «Об экологической экспертизе», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», о Законе РФ «О недрах», Государственная стратегия Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, Климатическая доктрина Российской Федерации», Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, Экологическая доктрина Российской Федерации, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года и др.

² См., например, Закон Красноярского края от 20 сентября 2013 г. № 5-1597 «Об экологической безопасности и охране окружающей среды в Красноярском крае», Закон Красноярского края от 23 мая 2013 г. № 4-1333 «О недропользовании в Красноярском крае», Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 26 июня 2012 г. № 56-ЗАО «О недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе», Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 июня 2008 г. № 53-ЗАО «Об охране окружающей среды в Ямало-Ненецком автономном округе», Закон Красноярского края от 4 декабря 2008 г. № 7-2542 «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае», Закон Архангельской области от 23 июня 2005 г. № 66-4-ОЗ «Об охране окружающей среды на территории Архангельской области», Постановление Правительства Архангельской области от 11 октября 2013 г. № 476-пп «Об утверждении государственной программы Архангельской области «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов Архангельской области (2014–2020 годы)» и др.

ные способы и средства потенциально применимы и для целей охраны арктических экосистем.

Так, выполняющий системообразующую роль в упорядочении природоохранных отношений Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», не устанавливая особого правового режима, содержит юридический инструментарий, применимый к решению экологических задач Арктики. В частности, для оценки состояния окружающей среды Арктики и установления предельных уровней (объемов) негативного воздействия на нее реализуется предусмотренный этим Федеральным законом институт природоохранного нормирования. В свою очередь, для выявления, анализа и учета прямых или косвенных последствий воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду российской Арктики Федеральным законом «Об охране окружающей среды» устанавливается обязательность проведения оценки воздействия на окружающую среду, которая необходима для принятия решения о возможности или невозможности осуществления этой деятельности в рассматриваемом регионе России.

В отношении планируемой, в том числе и на арктических территориях Российской Федерации, хозяйственной и иной деятельности в федеральном законодательстве¹ закрепляются специальные требования к проведению экологической экспертизы соответствующих документов и (или) документации.

В Федеральном законе от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» определены общий порядок организации в Российской Федерации особо охраняемых природных территорий, а также правовой режим их охраны и использования. Создание таких территорий направлено на решение целого ряда эколого-ориентированных задач, в числе которых сохранение уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучение естественных процессов в биосфере и осуществление контроля за изменением ее состояния. Для охраны уникальных экосистем

¹ В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральном законе от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральном законе от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

в Арктике уже создана и функционирует целая сеть арктических морских и приморских особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения¹.

В последние годы экологическое законодательство России пополнилось рядом правовых норм, призванных повысить эффективность правовой охраны окружающей среды, в том числе и охраны окружающей среды российской части Арктики. Так, в целях обеспечения экологической безопасности от возможных разливов нефти при ее добыче на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне и территориальном море организации, осуществляющие деятельность на морских акваториях, с 1 июля 2013 г. обязаны: 1) выполнять план предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, 2) создать систему наблюдений за состоянием морской среды в районе осуществления своей деятельности (в том числе систему обнаружения разливов нефти и нефтепродуктов), а также систему связи и оповещения о разливах нефти и нефтепродуктов, и обеспечить функционирование таких систем; 3) иметь финансовое обеспечение осуществления мероприятий, предусмотренных планом предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, включая возмещение в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, в том числе водным биологическим ресурсам, жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц в результате разливов нефти и нефтепродуктов. Кроме того, с 2013 г. во всех вновь выдаваемых лицензиях на осуществление недропользования в Арктике фиксируются сведения о мерах, предусматривающих применение технологий и методов ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде в ледовых условиях².

¹ В числе таких особо охраняемых природных территорий государственные природные заповедники (Кандалакшский, Остров Врангеля, Ненецкий, Гыданский, Большой Арктический, Таймырский, Усть-Ленский), национальные парки (Русская Арктика, Онежское поморье), государственные природные заказники (Земля Франца-Иосифа, Ненецкий, Нижне-Обский, Североземельский, Полярный круг, Кузова, Сорокский, Унский, Беломорский, Двинской, Мудьюгский, Приморский, Шоинский, Нижнепечорский, Вайгач, Ямальский, Бреховские острова, Янские Мамонты, Чаунская Губа), памятники природы (Озеро Могильное, Айонский, Пинейвеемский, Роутанский, Птичьи базары губы Дворовой, Губа Ивановская), ресурсные резерваты (Терпей-Тумус, Лена-Дельта, Кыталык, Чайгургино, Курдигино Крестовая, Медвежьи острова, Колыма-Корен (Дельта Колымы)). Кроме того, планируется дальнейшее расширение сети арктических особо охраняемых природных территорий за счет создания природных парков – Терский берег, Остров Колгуев, Югорский, государственных природных заказников – Карские ворота, Гусиная земля, Тазовская Губа, Хайпудырская Губа, памятника природы – Индигские самоцветы).

² См.: Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

Закреплены новые требования к нормированию негативного воздействия на окружающую среду на основе технологических показателей, не превышающих технологические показатели наилучших доступных технологий, определяются направления и формы государственной поддержки хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, модернизируется институт платы за негативное воздействие на окружающую среду¹. Перечисленные и иные меры государственного регулирования охраны окружающей среды призваны повысить в ближайшем будущем и эффективность охраны арктических экосистем.

Однако, несмотря на то, что в арсенале экологического законодательства России присутствуют практически все известные лучшей международной и зарубежной природоохранной практике способы и средства эколого-правовой охраны, эффективный правовой режим охраны уязвимых арктических экосистем к настоящему времени не сформировался. Обладающий высоким природоохранным потенциалом инструментарий современного экологического права играет зачастую второстепенную роль в решении задачи по созданию эффективной правовой модели регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды российской Арктики, обеспечивающей снижение негативного воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности, возмещение вреда, причиненного уязвимым арктическим экосистемам, предотвращение необратимых негативных изменений природной среды этого региона.

Так, оценка воздействия на окружающую среду реально проводится в нашей стране только в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду Арктики (обосновывающие документы и (или) документация такой деятельности являются объектом государственной экологической экспертизы). Оценка воздействия на окружающую среду российской Арктики иных видов деятельности в обязательном порядке не проводится.

Существенное сокращение в 2006 г.² перечня объектов государственной (а значит, и общественной) экологической экспертизы

¹ См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Вступает в силу с 1 января 2015 года, за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки.

² Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

привело к снижению роли экологической экспертизы в решении задачи предотвращения негативного воздействия на окружающую среду, в том числе рассматриваемой части территории России.

Почти не используется в природоохранной практике институт экологического страхования, слабо реализуется общественный контроль в области охраны окружающей среды на арктических территориях Российской Федерации.

Красноречивым свидетельством слабой эффективности действующего экологического законодательства служит стремительное ухудшение качества окружающей среды Арктики – деградация естественных экологических систем, загрязнение морской среды, изменение и (или) уничтожение генетического фонда флоры и фауны и иные негативные, часто необратимые изменения окружающей среды.

Анализ экологического законодательства России показывает, что формированию действенного правового режима охраны окружающей среды Арктики препятствует слабый учет в процессе принятия правовых решений, опосредующих развитие российских арктических пространств, климатических, географических и иных особенностей этих уникальных природных территорий. Не определены условия установления и ключевые параметры особых режимов природопользования и охраны окружающей среды, специальные требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в российской части Арктики.

Сдерживает эффективность правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу охраны окружающей среды Арктики, чрезмерная «мягкость» эколого-правовых требований, устанавливающих особенности проведения в Российской Федерации экологической экспертизы, оценки воздействия на окружающую среду и некоторых других инструментов природоохранного регулирования, имеющих превентивный характер.

Одними из самых перспективных механизмов предупреждения или минимизации негативного воздействия на окружающую среду Арктики являются механизмы оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и стратегической экологической оценки. В Российской Федерации функционирует система национальной оценки воздействия на окружающую

среду, которая включает в себя процедуру оценки воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) и государственную экологическую экспертизу. Вместе с тем отсутствуют процедуры стратегической экологической оценки (СЭО) и оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Это не позволяет обеспечить оценку негативных последствий для окружающей среды на самых ранних стадиях планирования хозяйственной деятельности: как при принятии планов и программ, так и при планировании конкретных проектов.

При внедрении механизма СЭО будет обеспечен учет экологических и иных связанных с ними требований при утверждении публичными органами власти (Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями) планов и программ, предусматривающих хозяйственную деятельность, которая может оказать значительное негативное воздействие на окружающую среду Арктики. Основные положения, касающиеся стратегической экологической оценки, установлены в Протоколе по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Протокол СЭО/SEA Protocol). Следует отметить, что сторонами Протокола СЭО являются государства – члены Арктического совета: Канада, Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия.

Протоколом по СЭО предусмотрен механизм трансграничных консультаций между участниками данного соглашения, при котором стороны соглашения информируют (уведомляют) друг друга и при необходимости проводят консультации относительно вероятных трансграничных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий осуществления плана или программы и мер, предусматриваемых с целью предотвращения, сокращения или смягчения неблагоприятных последствий.

С учетом преимущественно трансграничного характера негативного воздействия, оказываемого в результате хозяйственной и иной деятельности в Арктике, важнейшее значение приобретает оценка негативного воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, которая осуществляется в соответствии с международными соглашениями, прежде всего в соответствии с Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенцией Эспо). Сторонами Конвенции Эспо являются все государства – члены Арктического совета,

кроме Российской Федерации, что делает актуальной задачу имплементации и реализации ее положений. Названный механизм позволяет минимизировать трансграничное негативное воздействие на окружающую среду и учитывать интересы арктических государств при планировании проектов, осуществляемых в Арктике.

Конвенция Эспо, как и Протокол по СЭО, предусматривает проведение трансграничных консультаций с уполномоченными органами и общественностью стран, затрагиваемых в результате реализации планируемой деятельности. Консультации поведятся с соответствующей Стороной в отношении, в частности, потенциального трансграничного воздействия планируемой деятельности и мер по уменьшению или устранению ее воздействия. Консультации могут касаться возможных альтернатив планируемой деятельности, включая альтернативу непринятия никаких действий, и возможных мер по уменьшению значительного вредного трансграничного воздействия планируемой деятельности и мониторингу последствий таких мер.

Одной из наиболее существенных экологических проблем Арктики являются находящиеся в Арктической зоне Российской Федерации объекты экологического ущерба, связанного с «прошлой» хозяйственной деятельностью, до сих пор продолжающей оказывать негативное воздействие на окружающую среду. К таким объектам, прежде всего, следует отнести заброшенные свалки отходов производства и потребления (в том числе, от объектов горнодобывающей промышленности), хранилища радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива, а также экологический ущерб, связанный с радиоактивным загрязнением морской среды от военной и ракетно-космической промышленности, и ряд иных экологически опасных объектов.

Интенсивное освоение Арктической зоны приводит к необходимости создания правовых и экономических условий для экологической реабилитации загрязненных за длительный период военной и промышленной деятельности северных арктических территорий, ликвидации «накопленного» в результате данных видов деятельности негативного воздействия, экологического вреда, причиненного ими. В числе причин, которые в настоящее время существенно тормозят процесс ликвидации «прошлого» экологического ущерба, выделяются проблемы, связанные с несовершенством механизма законодательного регулирования указанных

отношений, отсутствием специального законодательного акта в данной сфере.

Следует отметить, что действующее законодательство не учитывает особенности регулирования отношений в области ликвидации «прошлого» экологического ущерба. В частности, положения Федерального закона «Об охране окружающей среды», закрепляющие порядок расчета и возмещения вреда окружающей среде, регулируют соответствующие отношения в случае, когда причинитель вреда установлен, но абсолютно неприменимы к тем случаям, когда он неизвестен. В ситуации с «прошлым» экологическим ущербом причинитель, как правило, остается неизвестным либо предъявить к нему требования возмещения вреда уже невозможно.

Решение указанных проблем лежит в плоскости совершенствования отраслевого законодательства в области охраны окружающей среды в части закрепления механизмов ликвидации «прошлого» экологического ущерба и экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами. Указанные изменения должны быть направлены на повышение заинтересованности у субъектов хозяйственной деятельности в проведении восстановительных работ в Арктических регионах и привлечение частных инвестиций в деятельность по ликвидации объектов «прошлого» экологического ущерба, в том числе с использованием механизма государственно-частного партнерства.

При обращении к проблемам *правового регулирования земельных отношений* в российской Арктике следует подчеркнуть, что земельное законодательство, составляет основу правового обеспечения пространственного освоения и развития российской Арктики. При этом земельно-правовое регулирование в данном регионе осуществляется, преимущественно, на общих основаниях, предусмотренных федеральными законами. Так, Земельный кодекс РФ, федеральные законы от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения, от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую», от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» и другие в полной мере распространяются на земельные отношения в арктических регионах.

Нельзя сказать, что в земельном законодательстве совершенно не учитывается региональная северная специфика. Однако учет особенностей арктических широт ограничивается, преимущественно,

щественно, закреплением прав представителей коренных малочисленных народов (включая коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока) при осуществлении ими различных видов землепользования, а также при изъятии и предоставлении земельных участков для ведения традиционных форм хозяйствования¹.

В то же время помимо использования земель коренными малочисленными народами, иные виды землепользования в Арктике также обладают определенной «северной» спецификой, а значит, нуждаются в специальном правовом регулировании. Так, земли арктических регионов в наибольшей степени используются в целях недропользования, развития транспортной системы, включая трубопроводный транспорт, развития морских и речных портов, энергетической системы.

В целом нельзя сказать, что реализация норм земельного законодательства сталкивается с неразрешимыми проблемами, связанными с особенностями землепользования в Арктических регионах. Нормы земельного законодательства достаточно подробно и адекватно регулируют отношения в области осуществления строительства, включая размещение линейных объектов (ст. 30, 30¹ Земельного кодекса РФ и др.), использования земель в целях развития промышленности, энергетики, транспорта, связи и иных сфер экономики. Обширные поправки в Земельный кодекс РФ, направленные на упрощение предоставления земельных участков из государственной или муниципальной собственности в целях строительства², создают определенные правовые основания для освоения земель в целях промышленного и транспортного развития российской Арктики.

В то же время интенсификация экономического освоения арктических территорий приведет к более активной реализации правовых норм, касающихся использования земель в перечисленных выше целях. Однако такие особенности землепользования, как осуществление строительства или промышленной деятельности на обширных незаселенных территориях, отсутствие необходимой инфраструктуры, сложные климатические условия осуществления работ, неизбежное пересечение границ территорий

¹ См. подробно об этом далее.

² См.: Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

промышленного освоения и территорий, традиционно используемых коренными малочисленными народами, пока не нашли отражения в федеральном земельном законодательстве.

Обращаясь к формированию нормативно-правовых основ регулирования земельных отношений в российской Арктике, внимание следует уделить не только федеральному уровню правового регулирования, но и законодательству субъектов Российской Федерации, поскольку согласно ст. 72 Конституции РФ земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Специфика использования земель в российской Арктике не может быть детально учтена и закреплена лишь на федеральном уровне. В этом смысле на региональном уровне целесообразно дальнейшее развитие и конкретизация законодательства, направленного на регулирование отношений в области предоставления и использования земель и в иных целях, прежде всего земель, находящихся в собственности соответствующего субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем законодательство о земле субъектов Российской Федерации арктического региона формируется неравномерно и разными темпами (например, в Ямало-Ненецком автономном округе принято 2 закона, в Республике Саха (Якутия) – 5, в Архангельской области – 7). При этом в некоторых субъектах Российской Федерации приняты и действуют комплексные законы о земле¹. Такими законами развиваются определенные федеральным законодательством общие основы предоставления земель коренным малочисленным народам Крайнего Севера для отгонного и кочевого животноводства (Земельный кодекс Республики Саха (Якутия)), в том числе оленеводства (Закон ЯНАО «О регулировании отдельных земельных отношений в Ямало-Ненецком автономном округе»), определяется специфика предоставления земель для недропользования и размещения объектов транспорта (Закон ЯНАО «О регулировании отдельных земельных отношений в Ямало-Ненецком автономном округе»), образование и

¹ Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 июня 2009 г. № 39-ЗАО «О регулировании отдельных земельных отношений в Ямало-Ненецком автономном округе», Земельный кодекс Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2010 г. 888-3 № 673-IV, Закон Архангельской области от 21 января 2009 г. № 655-33-ОЗ «О регулировании отдельных земельных отношений», Закон Мурманской области от 31 декабря 2003 г. № 462-01-ЗМО «Об основах регулирования земельных отношений в Мурманской области», Закон ХМАО от 3 мая 2000 г. № 26-ОЗ «О регулировании отдельных земельных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» и др.

установление режима охраны территорий традиционного природопользования, решаются иные сугубо региональные вопросы использования земель.

Известную проблему составляет и то, что региональное законодательство фактически не согласовано в отношении решения общих для всех регионов Арктики проблем (обеспечение использования земель в целях традиционного природопользования, размещения и эксплуатации транспортной сети, располагающейся на территориях нескольких субъектов РФ и др.). Более того, отсутствуют инструменты и рычаги такого согласования. На согласованное развитие земельного законодательства арктических субъектов Российской Федерации влияет и то обстоятельство, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вынуждены часто вносить изменения в нормативные правовые акты своего уровня в связи с периодическими обширными изменениями федерального законодательства о земле. Нередко это происходит с опозданиями и некорректно, что оказывается причиной проблем в правоприменении.

Правовое регулирование недропользования. Арктическая зона России чрезвычайно богата минеральными природными ресурсами, однако экстремальные природно-климатические условия, удаленность от основных промышленных центров, высокая экономическая себестоимость разработки месторождений полезных ископаемых, а также другие географо-экономические факторы в течение длительного времени сдерживали интенсивность ее хозяйственного освоения.

Между тем истощение ресурсной базы в традиционных районах добычи полезных ископаемых, исчерпание фонда легкооткрываемых месторождений, активизация деятельности зарубежных энергетических компаний в Арктическом регионе делают неизбежной интенсификацию освоения российских арктических месторождений и, прежде всего, месторождений углеводородного сырья.

В Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу¹, а также в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года расширение углеводородной ресурсной базы Арктиче-

¹ Утверждены Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. № Пр-1969.

ской зоны Российской Федерации представлено в качестве одной из главных целей государственной политики России в Арктике, реализация которой должна обеспечить уже к 2020 году превращение Арктической зоны Российской Федерации в ведущую стратегическую ресурсную базу нашей страны¹.

Основу правового регулирования отношений, возникающих в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, образуют Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах), Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (далее – Закон о соглашениях о разделе продукции) и Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе» (далее – Закон о континентальном шельфе).

Важную роль в системе правового регулирования отношений недропользования в России играют многочисленные подзаконные нормативные правовые акты, действующий массив которых насчитывает несколько сотен документов (постановлений Правительства Российской Федерации, приказов Минприроды России и

¹ Определенные шаги на пути к намеченной цели уже сделаны. Так, в рамках Федеральной целевой программы «Мировой океан», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919, реализуется подпрограмма «Освоение и использование Арктики». Выполнены геолого-геофизические и батиметрические работы с целью обоснования расширенной внешней границы континентального шельфа в Северном Ледовитом океане в районе поднятия Менделеева и в районе хребта Ломоносова, результаты которых позволяют обеспечить увеличение площади континентального шельфа России в Северном Ледовитом океане на 1,2 млн. км² (ресурсы углеводородного сырья на этой площади оцениваются в 4,9 млрд тонн условного топлива). В 2011 г. ратифицирован Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. В целях подготовки и сопровождения пересмотренной частичной заявки по установлению внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане в 2014 г. образована Межведомственная комиссия по обеспечению подготовки пересмотренной частичной заявки по установлению внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане, сопровождения и защиты при рассмотрении ее в Комиссии по границам континентального шельфа и др.

В то же время остались нерешенными многие из задач, имеющих первостепенное значение для развития минерально-ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации. В частности, не установлены особые режимы природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации, не подготовлена государственная программа разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов, слабо реализуются механизмы государственно-частного партнерства в целях обеспечения комплексного освоения арктических месторождений. Одним из факторов, сдерживающих эффективность реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике, является несовершенство правового обеспечения недропользования в России.

др.), принятых по различным вопросам государственного регулирования недропользования в России¹.

В создании правовых основ регулирования вопросов недропользования в России участвуют и субъекты Российской Федерации. Предметом правового регулирования на региональном уровне чаще всего становятся общественные отношения, возникающие при предоставлении и использовании участков недр местного значения, к которым относятся участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые, а также используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых².

Действие многих нормативных правовых актов, образующих систему национального законодательства о недрах, распространяется и на российский Арктический регион, однако ни в одном из них специальный правовой режим недропользования для Арктической зоны Российской Федерации не устанавливается. В настоящее время специфика правового регулирования недропользования в Арктике во многом предопределена особенностями правового регулирования недропользования на континентальном шельфе (особые требования к пользователям недр на участках недр федерального значения, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, специальный порядок предоставления в пользование участков недр континентального шельфа, дополнительные природоохранные обязанности недропользователей).

¹ См., например, Постановление Правительства Российской Федерации от 8 января 2009 г. № 4 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения аукционов участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ», Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 417 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на прокладку подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе Российской Федерации и Правил выдачи разрешений на проведение буровых работ для целей, не связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации» и др.

² См., например, Закон Красноярского края от 23 мая 2013 г. № 4-1333 «О недропользовании в Красноярском крае», Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 26 июня 2012 г. № 56-ЗАО «О недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе», Закон Ненецкого автономного округа от 30 октября 2012 г. № 82-ОЗ «О недропользовании».

Практика реализации российского законодательства о недрах выявляет в нем отдельные недостатки, которые препятствуют расширению освоения арктических месторождений минеральных ресурсов.

Так, сложившаяся в России система правового регулирования недропользования характеризуется высокими административными барьерами, которые приводят к тому, что недропользователю приходится проходить несколько десятков затяжных согласительных процедур, прежде чем приступить к реализации намечаемой деятельности.

Преобладание административных методов в механизме правового регулирования отношений недропользования привело к незначительному использованию гражданско-правовых начал в практике регулирования этой сферы, что, безусловно, сказалось на инвестиционной привлекательности горнодобывающей отрасли Российской Федерации. Так, несмотря на то, что Закон о соглашениях о разделе продукции действует в России уже более 15 лет, только 3 проекта реализуются на основе таких соглашений – «Сахалин-1», «Сахалин-2» и Харьягинский проект.

Правовое обеспечение экономического регулирования недропользования также нельзя признать достаточным. В частности, требуют более широкого применения методы экономического стимулирования недропользователей в целях обеспечения воспроизводства минерально-сырьевой базы; внедрения инновационных технологий в сфере поиска, оценки, разведки и добычи полезных ископаемых, повышения привлекательности освоения месторождений, расположенных в районах со сложными климатическими и ландшафтно-географическими условиями и др.

Эффективность правового регулирования отношений недропользования в России также снижают пробелы, присутствующие в законодательстве о недрах. Так, нуждаются в детальной правовой регламентации вопросы, связанные с установлением механизмов, гарантирующих выполнение недропользователями обязательств по финансированию ликвидационных работ, рекультивации нарушенных земель, ликвидации экологических последствий ведения горных работ, нуждаются в уточнении основания для прекращения, в том числе досрочного, права пользования недрами, а также основания его приостановления и др.

На качестве правового регулирования недропользования в России негативно сказывается и практика постоянного внесения

изменений в действующее законодательство о недрах (с 1992 г. в Закон о недрах уже более 40 раз вносились изменения, при этом нередко указанные изменения имели точечный характер, затрагивая предмет регулирования одной или двух статей). Такой подход к нормотворчеству в сфере недропользования приводит к частой смене «правил игры», что не может не снижать регулятивные возможности законодательства о недрах в целом.

Эффективное использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической минерально-ресурсной базы России возможно только на устойчивой правовой основе, учитывающей особенности осуществления недропользования в этом уникальном природном регионе. Поэтому, наряду с устранением общих дисбалансов в правовом регулировании отношений недропользования (излишних административных барьеров, пробелов и противоречий в законодательстве о недрах и т.д.), развитию недропользования в российской части Арктики будут способствовать: принятие государственной программы разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов; правовое закрепление особых режимов недропользования и охраны окружающей среды при освоении арктических месторождений минеральных ресурсов; правовое обеспечение механизма экономического регулирования пользования недрами в Арктической зоне Российской Федерации посредством установления не только дифференцированного налогообложения по налогу на добычу полезных ископаемых, но и льгот по уплате других видов платежей при пользовании недрами; создание правовых условий для расширения сферы применения механизмов государственно-частного партнерства для реализации инвестиционных проектов, связанных с развитием минерально-ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации; обеспечение действенного контроля и надзора за неуклонным исполнением и соблюдением всеми участниками отношений недропользования законодательных требований.

В части развития *водного законодательства* нет достаточно-го учета повышенной уязвимости водоемов, водотоков, морей (их заливов, проливов) на Крайнем Севере России. Изменчивые и недолговечные в условиях вечной мерзлоты водоемы не отражаются в государственных банках данных (государственный водный реестр). Это создает сложности в части информационного обеспечения государственного управления в области использования и охраны водного фонда России.

Отечественное водное законодательство не обеспечивает меры по восстановлению и охране вод должной финансовой поддержкой. Средства, которые государство получает от использования хозяйствующими субъектами водных объектов на основе договоров водопользования, не распределяются на изучение, охрану и восстановление самих водных объектов. Это негативное обстоятельство очень болезненно сказывается на состоянии полярных вод России.

При очередном реформировании водного законодательства отказались от такого эффективного механизма сотрудничества заинтересованных сторон, как бассейновые соглашения. Ранее их заключали федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в этой области, и региональные органы государственной власти. Между тем в отношении северных рек и озер данные соглашения могли бы предусмотреть нестандартные решения по организации ответственного водопользования и продуманной охраны и, возможно, реабилитации северных водных объектов.

Обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов, проживающих на территориях, включенных в Арктическую зону

При разработке арктической политики Российской Федерации особое внимание должно быть обращено на *обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера*.

Коренные малочисленные народы составляют в настоящее время около 15% от общего населения российской части Арктики. В Арктической зоне России проживает около 1 млн человек, при этом более 150 тыс. из них – это представители 17 малочисленных народов (саамы, ненцы, ханты, манси, селькупы, кеты, энцы, нганасаны, долганы, эвенки, эвены, юкагиры, чукчи, эскимосы, керекки, чуванцы и коми-ижемцы). В силу этого решение глобальных проблем освоения и развития Арктического региона невозможно без учета интересов проживающих на этой территории коренных малочисленных народов, их своеобразной культуры и опыта исторического развития. Традиционное природопользование коренных народов, включая коренных малочисленных народов российской Арктики, учитывая такие его основные характеристики, как: высокая степень адаптивности, долговременность, экстенсивность использования природных ресурсов на значительных террито-

риях, система рекреации возобновляемых природных ресурсов, малая степень энергоемкости и другие, признано мировым сообществом как часть стратегии сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия¹. Коренные народы, приспособившись к экстремальным природно-климатическим условиям Арктики, создали такой уклад жизни и культуру, которые находятся в органической взаимосвязи с окружающей природной средой, что позволяет получать им все необходимое для жизнеобеспечения, не нарушая хрупкого экологического равновесия.

Учитывая приверженность России международным стандартам в деле защиты прав коренных малочисленных народов (ст. 69 Конституции Российской Федерации), регламентация статуса коренных малочисленных народов Севера России осуществляется с помощью актов как международного, так и национального (внутригосударственного) права. При этом федеративный характер устройства российского государства обуславливает формирование национальной системы защиты прав коренных малочисленных народов Севера на двух уровнях осуществления публичной власти – федеративном и субъектов Российской Федерации, поскольку вопросы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей относятся к их совместному ведению. Активное участие в обеспечении прав коренных малочисленных народов Севера отводится и органам местного самоуправления. Таким образом, обеспечение прав коренных малочисленных народов Севера осуществляется с помощью правовых актов различной юридической силы, принимаемых на различных уровнях организации власти.

Безусловно, основными инструментами международно-правовой защиты прав коренных малочисленных народов Севера служат международные акты универсального уровня², утверждающие, что все люди рождаются равными и свободными и имеют

¹ См.: Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1996. № 9. С. 3–28; Российская Федерация подписала Конвенцию 13 июня 1992 г. и ратифицировала в феврале 1995 г. – см.: Федеральный закон от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 601.

² прежде всего, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция 1948 года о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 года, Международные пакты 1966 года об экономических, политических, социальных, гражданских и культурных правах, а также о гражданских и политических правах, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 года, Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г и другие

равные права, независимо от их расовой, религиозной, национальной или языковой принадлежности. Представители коренных народов должны также в полном объеме обладать правами, которые принадлежат каждому человеку, независимо от численности этих народов, места их проживания и уровня их развития. Правовой статус коренных народов и их представителей не должен уступать правовому статусу других граждан и народов в любом государстве. Каждый народ самобытен и обладает правом на сохранение и развитие национального языка, своей культуры и сохранение своей идентичности. Все эти документы имеют собственные механизмы защиты прав человека, которыми в случае необходимости могут воспользоваться и представители коренных народов. Российская Федерация гарантирует реализацию прав, предусмотренных данными документами, что в полной мере касается и защиты прав коренных малочисленных народов Севера.

Наряду с актами универсального уровня, международное сообщество выработало целый ряд документов, непосредственно посвященных защите прав коренных народов, что обусловлено необходимостью выработки особых подходов удовлетворения основных претензий данных групп населения в области прав на землю и обусловленных этими правами прав на традиционное природопользование (охота, рыболовство, собирательство, иные промыслы), которые поддерживают особый уклад жизни этих народов и выделяют их из общего круга субъектов права.

Речь идет, прежде всего, о таких документах, как Конвенция Международной организации труда (МОТ) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах 1989 г., Декларация ООН о правах коренных народов (2007 г.), которые в настоящее время создают основу защиты прав коренных народов, в том числе коренных народов Арктики. К сожалению, Российская Федерация на сегодняшний день не является участницей данных международных документов, хотя основные принципы и формы защиты коренных малочисленных народов Севера России во многом созвучны тем направлениям, которые приняты в названных документах. Более того, большинство положений данных документов согласуются с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством о правах коренных малочисленных народов¹.

¹ См., например: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208); Федераль-

Следует отметить, что в Российской Федерации коренные малочисленные народы, также как и коренные народы во многих других странах, находятся в ситуации национального меньшинства. Учитывая данный фактор, к регулированию отношений с участием представителей коренных малочисленных народов Севера также применимы и положения международных правовых актов, действующих в отношении национальных меньшинств, в частности Декларации ООН «О правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам» (1992 г.), Рамочной конвенции Совета Европы «О защите национальных меньшинств» (1995 г.)¹. Данные акты способствуют выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения ряда социально-культурных прав, в том числе и коренных малочисленных народов Арктики.

Ряд международных стандартов, непосредственно относящихся к коренным народам, содержатся также и в документах, направленных на решение проблем самого Арктического региона².

ный закон от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3121); Федеральный закон от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (СЗ РФ. 2001. № 21. Ст. 1972).

¹ См.: Федеральный закон от 18 июня 1998 г. № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 2833.

² Речь идет, в частности, о таких документах, как:

Инувикская декларация о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике (1996 г.), в которой признается важность арктических регионов для коренных народов, использования знаний данных народов для защиты арктической среды, а также осуществления программ и проектов с целью сохранения и восстановления традиционных мест проживания коренных народов Севера Российской Федерации;

Декларация об учреждении Арктического Совета (1996 г.), в которой находит признание уникальный вклад коренных народов и их объединений в освоение Арктики, значение традиционных знаний для арктической науки и исследований в вопросах коллективного понимания приполярной Арктики, устанавливается необходимость активного сотрудничества с коренными народами по вопросам устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды. Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации имеет статус постоянного участника Арктического Совета.

Декларация третьей министерской сессии Арктического Совета (2002 г.), в которой государства нацеливаются на совместную деятельность с коренными народами в решении проблем, связанных с устойчивым развитием и защитой окружающей среды в Арктическом регионе, особенно в контексте изменения климата; указывается на важность совмещения недропользования с устойчивым развитием коренных народов и их общин, ведением ими традиционных промыслов;

Киркенесская декларация, принятая по итогам встречи глав правительств стран – членов Совета Баренцева/Евроарктического региона (2013 г), в которой обращается внимание государств на необходимость обеспечить полное уважение и осуществление прав коренных народов на сохранение традиционного образа жизни в рамках устойчивого управления ресурсами; признается, что традиционные знания коренных народов могут способствовать устойчивому использованию ресурсов и обеспечивать устойчивое развитие региона.

Содержание указанных международных документов создает определенные ориентиры для выработки государствами Арктического региона своей внутренней политики в отношении коренных народов, а также определения ими правового статуса данных народов.

Российское государство в целом демонстрирует готовность и реальное следование основным международным нормам и принципам в отношении коренных народов Севера. С учетом выработанных международных стандартов в России был принят ряд специальных законов в защиту прав коренных народов Севера¹, кроме того, положения, касающиеся защиты прав коренных малочисленных народов, содержатся в Земельном кодексе Российской Федерации, федеральных законах от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»², от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»³, от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»⁴, Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁵ и др. Коренные малочисленные народы в равной степени, как и другие национальные меньшинства, вправе пользоваться правами, направленными на сохранение и развитие их национально-культурной самобытности, в том числе правом на создание национально-культурной автономии. Это право гарантировано национальным меньшинствам, включая коренные малочисленные народы, Федеральным законом «О национально-культурной автономии» (1996 г.). Содержащиеся во всех этих актах правовые нормы образуют самостоятельный институт регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов России.

Особое внимание регламентации статуса коренных малочисленных народов Севера уделяется в законодательстве арктических субъектов Российской Федерации. Следует отметить в связи с этим правовые базы таких субъектов Российской Федерации, как Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский ав-

¹ К числу таких актов следует отнести федеральные законы: от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122; от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

⁵ СЗ РФ. 1992. № 10. Ст. 823.

тономный округ, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область, Камчатский край. Так, Госсобранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) принято более 20 региональных законов в сфере защиты прав коренных малочисленных народов, и Якутия является лидером среди субъектов Российской Федерации в данной сфере. Положительным импульсом для достижения таких результатов послужило появление в 90-х годах прошлого века в структуре парламента Республики постоянного комитета, занимающегося вопросами, проблемами и делами коренных малочисленных народов Севера». В ряде субъектов Российской Федерации создана должность уполномоченного по правам коренных малочисленных народов соответствующего субъекта Российской Федерации¹. Вместе с тем имеющиеся у субъектов Российской Федерации возможности используются далеко не всеми субъектами Российской Федерации, нередко они используются избирательно, без должной системности.

Основой государственной политики Российской Федерации, вытекающей из Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации², является модель устойчивого развития арктических территорий, предусматривающая комплексный подход к решению проблем социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, основными составляющими которого являются:

1) *социальная* (создание условий для саморазвития и самообеспечения коренных малочисленных народов Севера, укрепление занятости и самозанятости на основе мобилизации внутренних сил и ресурсов национальных домохозяйств и общин их активной поддержки со стороны государства, промышленных компаний, некоммерческих организаций);

2) *экономическая* (устойчивая эксплуатация ресурсов, развитие инфраструктуры региона и обеспечение участия общин коренных малочисленных народов в реализации крупномасштаб-

¹ См., например: Закон Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2013 г. 1220-3 № 1327-IV «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» // Ведомости Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). 2013. № 2; Закон Камчатского края от 19 декабря 2013 г. № 367 «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае» // Официальные Ведомости. Спецвыпуск. 2013. № 3; др.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

ных проектов, создание рыночных структур, объединяющих на кооперативных началах производство, переработку и реализацию продукции традиционных промыслов);

3) *экологическая* (защита окружающей среды, ограничение негативного воздействия промышленной деятельности на территории природопользования коренных малочисленных народов Севера, сохранение биоразнообразия региона, внедрение новых экологически чистых технологий);

4) *культурная* (вовлечение коренных малочисленных народов в единое социокультурное пространство России при сохранении их собственной культурной идентичности; сохранение преемственности навыков традиционных промыслов и оленеводства от родителей к детям; развитие охотничьего, экстремального, экологического и этнографического туризма и т.д.).

Определение данных направлений во многом идет в русле современных мировых тенденций. В последние десятилетия практически все арктические государства постепенно начинают изменять свое законодательство и переходить от модели «протекционизма» («патернализма») к модели совместного управления со стороны государства и коренных народов. В США, Норвегии, Канаде создаются новые правовые инструменты для реализации коренными народами своего права на участие в управлении (соуправлении) северными территориями. Особенно значимые изменения происходят в Канаде. Сферы, в которых в Канаде реализуется соуправление и принимаются совместные решения, включают: предоставление и использование земель, использование объектов животного мира, управление особо охраняемыми природными территориями, осуществление экологического контроля и экологической экспертизы, использование водных ресурсов.

К сожалению, в Российской Федерации в развитии законодательства в последние годы наблюдается явная тенденция к сокращению государственных гарантий реализации прав коренных малочисленных народов Севера, некоторые проблемы не решаются десятилетиями. В качестве яркого примера можно привести Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», который уже почти тринадцать лет не реализуется в полном объеме.

Это подтверждается тем, что со времени принятия указанного Федерального закона, соответствующие территории традицион-

ного природопользования федерального значения так и не были созданы. Территории традиционного природопользования регионального значения, в том числе в границах «арктических» субъектов Российской Федерации, хотя созданы и функционируют, однако обеспечение режима охраны и использования региональных территорий традиционного природопользования осуществляется с большими трудностями.

Одной из причин сложившейся ситуации является отсутствие детальной проработки процедуры создания территорий традиционного природопользования, трудности обоснования в соответствии с действующим законодательством площади и границ таких территорий. В статье 11 Федерального закона о территориях традиционного природопользования установлена отсылочная норма, согласно которой правовой режим устанавливается положениями о территориях традиционного природопользования, утвержденными соответственно уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (в зависимости от вида такой территории) с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, общин коренных малочисленных народов или их уполномоченных представителей. По сути, законодатель ушел от определения общих требований к правовому режиму территорий традиционного природопользования, предусмотрев, что условия охраны и использования конкретных территорий должны определяться положениями о них.

Таким образом, вопросы определения правового режима территорий традиционного природопользования как федерального, так и регионального и местного значения не получили полного разрешения. Большие дискуссии вызывает вопрос о том, следует ли рассматривать территории традиционного природопользования в качестве разновидности особо охраняемой природной территории или такие территории должны иметь самостоятельный охранный режим. В настоящее время правовой режим особо охраняемых природных территорий более не распространяется на территории традиционного природопользования: в декабре 2013 г. территории традиционного природопользования коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока были исключены из перечня особо охраняемых природных территорий и рассматриваются на сегодняшний день только как «особо охраняемые

территории»¹. Указанные изменения были приняты без каких-либо широких общественных обсуждений. И хотя пока не вполне ясен весь комплекс последствий данной новации, но некоторые из них, по мнению исследователей ², уже просматриваются.

Одной из позитивных сторон данного изменения является то, что территории традиционного природопользования получают свое самостоятельное регулирование, в результате которого правовой режим таких территорий будет обеспечивать не только и не столько охрану природных объектов, сколько осуществление традиционного образа жизни коренных малочисленных народов. Однако, с другой стороны, теперь на территории традиционного природопользования не распространяются ограничения в обороте земельных участков, а проекты хозяйственной деятельности на них перестанут быть объектами государственной экологической экспертизы; снижается и степень судебной защиты таких территорий. Таким образом, принятое решение оказалось половинчатым и споры по поводу надлежащего правового режима территорий традиционного природопользования, очевидно, будут продолжаться.

Серьезные проблемы сохраняются и при реализации других прав коренных малочисленных народов в области земельных отношений. Так, Земельным кодексом РФ установлено, что сельскохозяйственные угодья могут использоваться общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. Установлено также, что при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе

¹ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6971.

² См.: выступление проф. кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктора юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации В.А. Кряжкова на тему «Ключевые направления совершенствования законодательства о северных народах в контексте российской государственной политики в Арктике» на II Международном арктическом правовом форуме «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты», организованном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа 13 ноября 2014 г. в Санкт-Петербурге.

путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей.

Вместе с тем нормы федерального законодательства, направленные на урегулирование использования земель коренными малочисленными народами Севера, остаются декларативными, и не создают достаточно прочного правового каркаса для реализации прав на землю этих социальных групп. Не все особенности данного вида землепользования учтены федеральным земельным законодательством.

Использование земель для ведения оленеводства практикуется, преимущественно, в северных арктических регионах Российской Федерации. Особый подход в правовом регулировании оленьих пастбищ и иных угодий, используемых для традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, связан с тем, что такие виды использования сельскохозяйственных земель практикуются только на данных территориях и имеют ряд отличий, влияющих на их правовой режим. Значительные площади оленьих пастбищ, их пересечение и совмещение с территориями и земельными участками, на которых ведется добыча и транспортировки полезных ископаемых, то обстоятельство, что одним оленьим пастбищем традиционно может пользоваться несколько общин, требуют особого решения о правах на землю представителей коренных малочисленных народов, рассмотрения вопроса об установлении публичных и частных сервитутов и охранных зон.

Нет окончательного ответа и на вопрос о том, должны ли оленьи пастбища быть признаны с точки зрения права земельными участками либо такой объект землепользования должен рассматриваться как территория с особым режимом использования. Следует заметить, что в настоящее время данный вид угодий хотя и признается в ряде случаев земельным участком, чаще всего не имеет четко установленных границ.

Нет ясности и в том, какая именно форма собственности на оленьи пастбища – публичная (государственная или муниципальная) или частная (право собственности представителей коренных малочисленных народов) в большей степени соответствует современным социальным условиям и интересам коренных малочисленных народов. Проблему составляет и субъектный состав лиц, которым

могут быть предоставлены права на осуществление хозяйственной деятельности на оленьих пастбищах. Так, до конца не ясно, следует ли закреплять право на данный вид угодий за конкретными гражданами или преимущественным и поощряемым следует считать закрепление прав на угодья за общинами коренных малочисленных народов. Иными словами необходимо особое правовое регулирование отношений по использованию сельскохозяйственных угодий, расположенных в Арктической зоне и используемых коренными малочисленными народами.

За истекший период из первоначального комплекса первоочередных мер по проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира были исключены такие ключевые для обеспечения прав коренных народов мероприятия, как: регламентация вопросов документального подтверждения национальной принадлежности лиц из числа коренных народов; разработка нормативных правовых актов по созданию территорий традиционного природопользования, предложений по установлению норм представительства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации; разработка нормативного правового акта, определяющего порядок закрепления на основе постоянного (бессрочного) пользования оленьими пастбищами, а также территорий для использования объектов животного мира.

Между тем, закрепление данных мероприятий в свое время было согласовано с общественными объединениями коренных малочисленных народов Севера, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых проживают коренные малочисленные народы, и обусловлено во многом необходимостью восполнения пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений. Так, необходимость решения вопроса о разработке правового механизма, на основании которого граждане могли бы документально подтвердить свою принадлежность к коренным малочисленным народам, обусловлена целями реализации прав, закрепленных федеральным законодательством, представителями данных народов на безвозмездное пользование землями для традиционной хозяйственной деятельности, на получение приоритетного доступа к водным биологическим ресурсам и охотничьим ресурсам и др.

К сожалению, не в полной мере используются и ресурсы законодательства о местном самоуправлении. В основном речь идет о наделении на практике органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер государственной поддержки коренным малочисленным народам законодательством субъектов Российской Федерации.¹ В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливаются только особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (ст. 82.1), однако они в основном касаются закупок товаров для обеспечения муниципальных нужд в муниципальных образованиях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). При этом не предусматриваются особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях с компактным проживанием на соответствующих территориях коренных малочисленных народов. А в 2004 году была отменена и норма, позволяющая наделять общины коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока отдельными полномочиями органов местного самоуправления.

Из федерального законодательства исключены и такие ранее закреплявшиеся права коренных малочисленных народов Севера, как право на получение на бесконкурсной основе участков для осуществления традиционного рыболовства и охоты; использование субъектами Российской Федерации части платежей за пользование недрами для социально-экономического развития малочисленных народов; право лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, на получение земельных участков в пожизненное наследуемое владение и бесплатное пользование² Изъятие соответствующих норм из федерального законодательства не может не беспокоить, поскольку это негативно влияет на качество жизни коренных малочисленных народов Севера.

¹ См., например: Закон Красноярского края от 1 декабря 2011 г. № 13-6668 «О наделении органа местного самоуправления Туруханского района Красноярского края отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер государственной поддержки коренным малочисленным народам, проживающим в Туруханском районе Красноярского края» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2011. № 68(509).

² См. Харючи С.Н. Исторические предпосылки и современные тенденции развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. М.: Издание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2012. С. 33–43.

Не был последователен федеральный законодатель и в вопросе о гарантиях представительства коренных малочисленных народов в органах публичной власти. Первоначально в ст. 13 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» было установлено, что в целях наиболее последовательного решения вопросов социально – экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов законами субъектов Российской Федерации могут *устанавливаться квоты представительства малочисленных народов* в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления.

Однако статья 13 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» с 1 января 2005 года утратила силу¹. Данное решение было принято без достаточного общественного обсуждения и серьезных конституционно-правовых обоснований. В результате были существенно уменьшены предоставленные федеральным законом возможности представительства коренных малочисленных народов в органах публичной власти.

Попытки сохранить «квотируемое» представительство в соответствии с законами субъектов Российской Федерации не получили успеха. Суды, в частности, в Ненецком автономном округе, признавали несоответствие установления квот для представительства коренных малочисленных народов принципу равного избирательного права, нормативно закрепленному Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Эту ситуацию необходимо преодолевать, тем более, что федеральным законодателем не предложено каких-либо реальных альтернатив положительно зарекомендовавшему себя институту «квотирования».

Российское законодательство, к сожалению, отстает от международно-правового регулирования. В Декларации ООН о правах

¹ См.: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

коренных народов содержатся нормы, регламентирующие такие понятия, как «традиционные знания коренных народов», «объекты культурного наследия коренных народов» и другие, им придается действительно важное значение для регламентации прав коренных народов, однако в российском законодательстве эти понятия в настоящее время практически не нашли своего закрепления.

Необходима модернизация фактически всего блока российского законодательства о коренных малочисленных народах, в том числе принятие новой редакции Федерального закона от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», совершенствование Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и Федерального закона от 20 июля 2000 г. № 104 – ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Такая целевая модернизация законодательства должна охватить и иные законодательные и подзаконные акты с целью создания адекватных условий для продолжения многовекового освоения Россией Арктики с учетом специфических условий жизнедеятельности.

Актуальной остается и задача признания и ратификации отдельных международных документов в сфере защиты прав коренных малочисленных народов. Вопрос о необходимости ратификации с определенными оговорками Конвенции МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, 1989 г. уже неоднократно обсуждался, в том числе на Парламентских слушаниях, однако до сих пор остается открытым. Россия, как известно, выступила на стороне воздержавшихся при принятии Декларации ООН, поскольку не все положения данного международного документа соответствуют нормам и принципам Конституции Российской Федерации. В частности, в отношении закрепления в Декларации положений, согласно которым коренные народы имеют право на самоопределение и в силу этого права свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие, Российская Федерация, совместно с рядом других государств еще на стадии принятия Декларации, предлагала дополнить ее текст в данной части ссылкой на положения итогового документа Всемирной конференции по правам человека 1993 г. (Венской декларации и Программы действий), в соответствии с которыми данное право

не должно толковаться как допускающее любые действия, направленные на отделение или нарушение территориальной целостности государств. Кроме того, Россия предлагала также включить положение, согласно которому данное право должно реализовываться в рамках национальных правовых систем и конституций государств. В то же время, нельзя забывать, что в международном праве самоопределение вовсе не означает в обязательном порядке отделение от какого-либо государства, а предусматривает свободу выбора, в том числе продолжения проживания в той же стране, в которой жили до признания права на самоопределение, но с возможностью установления основ своей внутренней жизни и самоорганизации в государстве¹. Стоит также обратиться к Преамбуле данного документа, в соответствии с которой Генеральная Ассамблея принимает Декларацию о правах коренных народов, «памятуя о том, что ничто в настоящей Декларации не может быть использовано для отказа любому народу в его праве на самоопределение, осуществляемом в соответствии с международным правом».

Несмотря на то, что Российская Федерация не поддерживает отдельные положения Декларации, тем не менее, как и любое другое демократическое государство, Россия должна стремиться активнее учитывать в своем законодательстве те принципиальные подходы к защите прав коренных малочисленных народов, которые выработаны в рамках данного документа международным сообществом, при условии, что они не вступают в противоречие с положениями российской Конституции.

В целом, необходимо вернуть большую устойчивость и стабильность развитию прав коренных малочисленных народов Севера, обеспечить их более точное соответствие международно-правовым стандартам, что будет соответствовать общему контексту развития государственности на современном этапе.

Миграция населения

Социальный прогресс в российской Арктике связан с усилением внимания к ее населению как главному потенциалу и основной цели ее развития не только в аспекте защиты прав граждан России, но и реального комплексного обеспечения их реализации.

¹ См.: Автономов А.С. Международно-правовая защита коренных малочисленных народов Севера // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. М.: Издание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2012. С. 56–67.

Освоение арктических территорий не должно опираться на преимущественно экстенсивное использование потенциала человеческих ресурсов.

Арктика должна стать не только развитым, но и комфортным для населения макрорегионом России, благоприятным не только для трудовой и иной экономической (в том числе, предпринимательской) деятельности, *но и для постоянного проживания.*

В настоящее время в данном вопросе наблюдаются неблагоприятные тенденции. Уже на протяжении более чем двух десятилетий идет процесс оттока населения и сокращение человеческого капитала в регионах Севера России.

Снижение численности населения наблюдается как за счет естественной убыли населения, так и за счет миграционного оттока, который подрывает и без того «скудный» трудовой потенциал региона, что препятствует проведению масштабных мероприятий по инфраструктурному и транспортно-транзитному развитию северных субъектов Российской Федерации, формированию высокорентабельных производств и размещению научно-технологических инновационных кластеров. Как известно, именно трудовые ресурсы обеспечивают формирование национального и регионального доходов в условиях перехода к инновационному развитию экономики. Поэтому повышение потенциала трудовых ресурсов, накопление человеческого капитала являются основными направлениями долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

На сегодняшний день в арктических регионах наблюдается явный дефицит квалифицированных кадров практически во всех отраслях, идет конкуренция за трудовой персонал, при том, что среди населения наблюдается дисбаланс системы образования (превалирует высшее гуманитарное, пробел в среднем специальном и профессионально-техническом образовании).

Все это обуславливает *необходимость четкой дифференцированной миграционной политики в отношении северных регионов России.* К сожалению, действующая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ в 2012 г.) дает определенные ориентиры в отношении развития государственной миграционной политики лишь в регионах Дальнего Востока России, однако не устанавливает направлений развития в отношении Арктических регионов.

Между тем, учитывая, что Арктическая зона – стратегически важная часть территории государства, на которой реализуются

значимые инвестиционные проекты, формируются и развиваются промышленные и инновационные кластеры, особые экономические зоны, она должна рассматриваться в качестве территории приоритетного привлечения трудовых ресурсов, причем как российских, так и зарубежных специалистов.

На сегодняшний день население России отличается достаточно низкой территориальной мобильностью, по сравнению с другими странами. Причины такой низкой мобильности обусловлены большими издержками на переселение, неразвитостью транспортной сети, ограниченностью рынка арендуемого жилья, высокой стоимостью жилья и его аренды.

Нельзя не отметить и тот факт, что в последние годы наметилась положительная динамика временной экономической активности населения в арктических регионах, превышающая даже среднероссийские значения. Но и здесь перспективы развития рынка труда российской Арктики и его трудового потенциала зависят, главным образом, от социально-экономической составляющей, которая проявляется, прежде всего, в согласовании цены труда и определяет качество жизни населения.

Основным вектором развития внутренней миграции в районы Севера России и его арктическую часть является стимулирование разных форм временной пространственной мобильности с целью осуществления трудовой деятельности, включая:

- разработку и принятие региональных программ, направленных на развитие сезонной миграции работников, распространение вахтового метода ведения работ, гибких форм занятости и гибкого графика работы;
- широкое информирование населения о возможностях трудоустройства в районах Арктики, совершенствование федерального и региональных банков вакансий, региональных и межрегиональных систем обмена информацией о возможностях трудоустройства с целью повышения информированности граждан о возможностях и условиях трудоустройства;
- развитие инфраструктуры для проживания внутренних трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства;
- обеспечение доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг в северных регионах;
- поддержку арктических регионов, проводящих активные меры по привлечению внутренних мигрантов, в том числе в рамках федеральных программ.

Действующее законодательное регулирование не обеспечивает необходимого развития указанных направлений внутренней миграции населения. Это обуславливает необходимость внесения соответствующих изменений в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в целях стимулирования внутренней миграции трудовых ресурсов на территории, не имеющие естественной миграционной привлекательности и испытывающие потребность в рабочей силе.

Такие изменения должны касаться создания привлекательных условий, включая компенсационные и другие выплаты на проезд работника, его обустройство, наём или аренду жилья, обучение. В целях исключения уплаты с этих сумм налогов, предусмотренных действующим законодательством, необходимы соответствующие коррективы в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Внешняя трудовая миграция в районы Арктики реализуется в основном через такие потоки, как привлечение иностранных высококвалифицированных специалистов, а также сезонная миграция. По сути, эти два направления сохранятся и в ближайшие годы в качестве наиболее значимых потоков внешней трудовой миграции в районы Севера России. Однако для стимулирования этих потоков, необходимо выработать самостоятельную часть государственной миграционной политики в эти регионы, которая должна включать, помимо отмеченных направлений, решение задач:

- совершенствования социально-экономических условий пребывания иностранных специалистов в этих регионах;
- расширения возможностей организаций по привлечению иностранных высококвалифицированных специалистов в районы Севера России;
- развития государственно-частного партнерства в вопросах привлечения иностранных специалистов, которое бы способствовало обеспечению специализации в области привлечения трудовых ресурсов.

С учетом особых реалий развития Арктического региона должна строиться и политика Российской Федерации в отношении территориального размещения населения. Заселение данной территории требует разработки специальных мер по социально-экономическому развитию данной части территории Российской Федерации и повышению качества жизни. Особую роль играют в связи с этим региональные государственные программы по оказа-

нию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Однако привлекательность арктического региона во многом определяется наличием числа территорий вселения, состоянием социальной инфраструктуры арктических поселений, расширением банка вакантных рабочих мест, а также предоставлением дополнительных гарантий и мер, направленных на обустройство и обеспечение жизнедеятельности переселенцев за счет средств федерального и региональных бюджетов.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ АРКТИЧЕСКОГО ПРАВА

Предложенная Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Концепция Арктического права предполагает, прежде всего, полную инвентаризацию нормативно-правового массива в целях выявления норм, влияющих на развитие Арктики на международном и национальном уровнях, установления противоречий и пробелов в правовом регулировании и выстраивания единой многозвенной модели, основанной на общепризнанных принципах и нормах современного международного права и положениях российского права.

Необходима корректировка существующих отраслей и комплексов российского права, в том числе в направлении расширения арсенала средств правового воздействия (императивного, диспозитивного, стимулирующего и др.). Юридической доктриной признано целесообразным установление различного рода льгот и привилегий, а также стимулирующих изъятий и исключений из общего правового режима, необходимых для учета специфики предпринимательской и иной экономической деятельности в Арктике¹. Выше было показано, что в настоящее время в области регулирования отношений в Арктике продолжает действовать сложная, малоэффективная, несогласованная и не отвечающая современным реалиям система нормативных актов, в том числе многочисленные акты СССР, нормативные правовые акты, принятые до вступления в силу положений Конституции России и современных российских кодексов, региональные и локальные акты. Существует и другая проблема: в общем массиве законодательства России, ее субъектов, муниципальных структур содержится большой объем так называемых лоскутных актов, от которых действующими остались лишь некоторые нормы.

¹ Подробнее об этом см.: Арктика – территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцева и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: администрация Ямало-Ненецкого автономного округа; ИД «Юриспруденция», 2014.

Соответственно, одним из приоритетных направлений упорядочения законодательства, регулирующего вопросы развития Арктики, становится объединение действующих актов (систематизация законодательства в широком смысле), вбирающих в себя десятки или сотни правовых норм. Это особенно актуально в контексте современных тенденций упорядочения правовой системы и российского законодательства.

Первоначальным этапом систематизации законодательства в области регламентирования арктических отношений должен стать этап по определению объема нормативного правового массива, подлежащего пересмотру (инвентаризации и ревизии). Провести такой анализ можно только при наличии квалифицированного учета нормативного правового материала. Учет нормативных правовых актов можно рассматривать как предпосылку последующих форм систематизации «арктического законодательства»: инкорпорации, консолидации и кодификации.

В ближайшей перспективе наиболее актуальной окажется кодификация законодательства в области регулирования арктических отношений. Оправдавшие себя действующие нормы нужно объединить и систематизировать, содержание иных норм переработать с учетом концепции правового регулирования арктических отношений, изложить нормативные предписания стройно и внутренне согласованно. В юридической литературе, в средствах массовой информации высказывается мнение о создании Арктического кодекса Российской Федерации. Известно, что федеральный закон в виде кодекса потребует объединения на основе единых принципов все или основную массу действующих норм, достаточно детально регулирующих определенную область общественных отношений, тогда как в сфере развития Арктики большинство вопросов решаются с помощью инструментов традиционных отраслей права. Соответственно, основные законодательные решения в этой сфере могут повлечь проблемы соотношения данного кодекса с существующей системой российского законодательства, потребуют серьезных и многочисленных изменений актов отраслевого законодательства. Не имеется особой необходимости перемещать правовое регулирование, содержащееся в действующих законах, в новые, специальные законодательные акты, либо дублировать это регулирование в Арктическом кодексе.

Следует также учитывать, что объединение всех законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения, складывающиеся в Арктической

зоне Российской Федерации, в единый кодифицированный акт приведет к тому, что новый кодекс станет громоздким нормативным правовым актом, содержащим в себе более тысячи статей, что, безусловно, затруднит деятельность правоприменителей по реализации его многочисленных нормативных предписаний, поскольку пользоваться им будет весьма затруднительно, а значит, избежать правовой путаницы и, как следствие, возникновения коллизионных ситуаций, не получится.

К тому же не сложились достаточные предпосылки для принятия нормативного акта в форме кодекса. В пользу данного вывода также говорит тот факт, что Арктическое право не оформилось еще в качестве самостоятельной отрасли, со своим собственным, специфическим методом правового регулирования. Действующие здесь правовые массивы достаточно разрознены, а их развитие и структурирование во многом самостоятельно. Осуществление кодификации будет оптимально только в случае, если будут подготовлены реальные социальные, правовые, организационные условия для ее существования.

Очевидно, речь должна идти не о кодексе в традиционно понимаемом юристами едином документе, охватывающем все правовые нормы, так или иначе затрагивающие вопросы развития арктического региона. Многоотраслевой характер правовой регламентации данных отношений вряд ли позволит в полной мере реализовать возможности такой кодификации.

В то же время эффективное решение задач арктического развития не исключает поиск особенных механизмов правового регулирования вопросов арктического развития. Так, современные условия развития Арктики диктуют необходимость более активного и многоаспектного участия государства в обеспечении экономического, социального, экологического развития арктических территорий. В этой связи настоящей Концепцией предлагается разработка базового текущего (обыкновенного, не в форме кодекса) закона, в котором:

- в системном виде были бы выражены приоритеты и основные направления политики российского государства в Арктике;

- определены основополагающие полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- установлены специальные механизмы взаимодействия органов публичной власти всех уровней, обеспечивающие решение задач арктического развития.

Принятие этого закона должно сопровождаться актуализацией правового регулирования проблем развития Арктики в других законодательных актах (в сферах организации власти и местного самоуправления, природопользования, защиты прав коренных малочисленных народов, гражданском, административном законодательстве и т.д.).

Безусловно, проводимая корректировка затронет самые разные существующие отрасли и комплексы российского права, а также отразится на тех основных подходах, которые Россия будет для себя определять в рамках международно-правового сотрудничества.

Неизбежным представляются проведение инкорпорации всего несистематизированного на сегодняшний день правового массива в сфере регулирования общественных отношений, складывающихся в Арктической зоне Российской Федерации; создание новых правовых актов и существенная переработка и обновление действующих актов в целях обеспечения их полной гармонизации с основными целями и принципами развития Арктического права, предлагаемыми в концепции развития Арктического права. В итоге это приведет к созданию определенного свода законов, облегчающих применение правового массива, отличающегося качественной новизной нормативно-правовых положений, взаимосвязанных в рамках общего предмета регулирования – установление особого правового режима Арктического региона. Во главе этого массива будет находиться предлагаемый федеральный закон о развитии Арктической зоны Российской Федерации, который послужит системообразующим началом всей системы данного законодательства.

Указанная работа должна сопровождаться непрерывным правовым мониторингом действия и эффективности нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере. В то же время сегодня вопросы правового регулирования освоения Арктики находят лишь фрагментарное отражение в планах мониторинга правоприменения¹ и в докладах по его результатам².

¹ См. Распоряжения Правительства Российской Федерации, которыми были утверждены планы мониторинга правоприменения на 2011–2015 годы: от 19.08.2011. № 1471-р; от 01.08.2012. № 1396-р; 28.08.2013. № 1513-р; от 28.08.2014. № 1658-р.

² О рыболовстве – 2011 г.; об охоте и сохранении охотничьих ресурсов – 2012 г.; туристическая деятельность – 2013 г.; изучение, использование и охрана недр, нормирование в области охраны окружающей среды, пользование водными биоресурсами, распределение квот их вылова (добычи) – 2014 г.; государственное регулирование использования воздушного пространства РФ, охрана, защита и воспроизводство лесов, организация местного самоуправления, аквакультура (рыбоводство), специальная оценка условий труда – 2015 г.

В соответствии с Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации он проводится по плану и методике его осуществления (п. 4)¹. Однако в этом Положении предусмотрено исключение из «штатного режима» планирования мониторинговой деятельности. Во-первых, когда при наличии соответствующего поручения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, мониторинг осуществляется без внесения изменений в утвержденный Правительством Российской Федерации ежегодный план мониторинга правоприменения. Во-вторых, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления помимо выполнения ежегодного плана могут осуществлять мониторинг по собственной инициативе (п. 4).

Важно, чтобы проведение мониторинга предшествовало определению и реализации стратегических и текущих правовых задач, чтобы работа по обеспечению качественного и эффективного регулирования всего комплекса отношений, складывающихся на арктическом пространстве, основывалась на результатах мониторинговых исследований. В то же время само определение стратегических и текущих задач должно осуществляться с применением юридических технологий правового прогнозирования и правового проектирования.

Комплексно-целевые подходы в правовом прогнозировании и правовом проектировании будущего Арктики

Правовое прогнозирование в Российской Федерации, несмотря на то, что его потенциал редко используется юридической практикой, имеет давние традиции и прочный научный фундамент². Однако потенциал данного института сегодня используется не в полной мере. Развивая эти традиции, Институт законодательства и сравнительного правоведения представляет прогноз основных тенденций правового регулирования в сфере Арктики.

¹ Черепанова Е.В. Обеспечение планирования правового мониторинга // Журнал российского права, 2013. № 4. С. 59–64.

² Исследования в этой сфере проводили такие крупные правоведы, как В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин, Т.Г. Морщакова, Е.А. Павлодский, В.М. Сырых, О.А. Гаврилов, и другие

Прогноз раскрывает динамику правовых состояний и уровней правового регулирования, который включает в себя возможные варианты правовых решений и действий, соразмерные с уровнем и темпами экономического, социального и политического развития Арктики (арктического региона) в ближайшей и отдаленной перспективе.

Анализ показал, что для современного законодательства, направленного на решение социально-экономических задач Арктики, характерна недооценка выбора цели и подмена их *ad hoc* текущими запросами, что приводит к бессистемному нарастанию «нормативной массы» и преобладанию подзаконных актов. В результате правовое регулирование является усредненным результатом столкновения и перекрещивания различных, нередко противоречащих друг другу сил и массы случайных единичных актов.

При построении правового прогноза для Арктического региона учитывались как общеполитические, экономические и социальные цели, установленные указанными выше документами стратегического планирования¹ и императивными документами², так и юридические цели – развития Арктического права в целом, его международно-правовых и национально-правовых компонентов, отдельных законодательных актов.

Предмет правового прогнозирования связан со смежными секторами правового поля. Это предполагает увязку правовых прогнозов с прогнозированием социальных, политических и экономических явлений. Однако в современной практике государственного управления правовое прогнозирование, как правило, подменяется элементами правового проектирования, предложениями по разработке и принятию конкретных нормативных правовых актов. Эти предложения, безусловно, необходимы, но недостаточны. Такая ситуация уже привела к фрагментированию правового пространства Арктического региона и снижению эффективности государственного управления протекающими в нем процессами. Поэтому полноценное правовое прогнозирование невозможно без установления причинно-следственных зависимостей не только собствен-

¹ См.: Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу; Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года; Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; Морская стратегия Российской Федерации и др.

² Например, Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»

но в правовой системе, но и корреляции природных и социокультурных процессов, процессов общественного развития с мерой их правового отражения. Это наглядно демонстрируется на примере правовых последствий (международно-правовых и национально-правовых) климатических изменений в Арктике. Другой пример: можно прогнозировать, что планируемая интенсификация процессов природопользования и добычи полезных ископаемых в сложных природно-климатических условиях Арктического региона (нефтедобыча и нефтеперевозка в условиях сложной ледовой обстановки) почти неизбежно повлечет за собой увеличение числа чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Это приведет к возрастанию роли правовых средств «антикризисного» характера. В частности, можно прогнозировать принятие международного правового акта, закрепляющего согласованные подходы Арктических государств к предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Арктическом регионе.

В целом можно прогнозировать развитие Арктического права в его международно-правовой и национально-правовой компоненте с учетом динамики международной среды, изменений уровня экономических, политических культурных и иных связей. Одним из наиболее сложных для реалистичного прогнозирования вопросов остается проблема формирования единого целостного международно-правового статуса Арктики, в чем в высшей степени заинтересованы все арктические государства. Это не отменяет того, что до последнего времени отсутствует прогресс в его решении, что объясняется глубокими расхождениями между ними по ключевым моментам международно-правового регулирования статуса. Не последнюю роль играет усиление интереса внеарктических государств и международных организаций к деятельности в регионе и, соответственно, их стремление повлиять на решение вопросов международно-правового статуса в Арктике.

В связи с тем что сохраняется конкуренция приоритетов международно-правового урегулирования статуса Арктики, одним из прогнозируемых вариантов решения проблемы формирования единого международно-правового статуса может быть разработка общей позиции арктических государств относительно заключения *регионального договора общего характера, устанавливающего всеобъемлющий международно-правовой статус Арктики*. Его подготовка может занять довольно продолжительное время (от 5

до 20 лет) и пройдет ряд этапов, переговоры по которым должны привести к принятию деклараций, имеющих рекомендательный характер, но фиксирующих совпадение международно-правовых позиций сторон по вопросам границ Арктического региона, применимости основных принципов международного права, других общепризнанных принципов и норм международного права, важнейших принципов регионального сотрудничества в Арктике, обязательства стремиться к достижению согласованных позиций по всем спорным правовым проблемам арктических территорий и ряда иных важных вопросов.

Позитивным результатом данного прогноза должна стать консолидация международно-правового режима арктических территорий, углубление регионального сотрудничества между арктическими государствами, позитивное влияние на развитие общей международной обстановки. Принятие регионального договора общего характера создаст необходимые международно-правовые условия для решения многочисленных политических, экономических, социальных, гуманитарных, экологических и иных проблем, оставшихся от прошлых эпох.

Негативными последствиями реализации предложенного варианта могут быть усиление напряженности в регионе и в мире в целом в связи с нежеланием неарктических государств и международных организаций признать обоснованность или легитимность такого подхода. Это потребует дополнительных усилий и расширения формата переговоров арктических государств с иными государствами и международными организациями.

Другим возможным прогнозируемым вариантом урегулирования международно-правового статуса Арктики является предложение о *разработке и заключении между государствами-участниками Арктического совета учредительного договора (устава) данной международной организации*, переводящего их сотрудничество с декларативного нормативного регулирования на новый уровень – договорно-правового регулирования сотрудничества в Арктике.

Преимущества данного варианта состоят в том, что реализация прогноза займет более короткий период времени (от 3 до 8 лет), порукой чему является успешная деятельность данной организации на протяжении 18 лет. Перевод повышения правового статуса нормативной учредительной основы не встретит серьезного сопротивления со стороны других арктических государств в силу пред-

шествующего накопленного опыта институционального сотрудничества. В отличие от предыдущего варианта, данному варианту не будут препятствовать внерегиональные державы и международные организации, потому что они получают возможность доводить свое мнение до членов Арктического совета в случае сохранения за ними статуса наблюдателей, а за неправительственными организациями – статуса участников. Попутным полезным эффектом подготовки данного международно-правового документа будет укрепление международно-правовой и организационно-правовой основы Арктического совета, что придаст ему больше веса в региональной и мировой политике.

Недостатки подобного варианта реализации прогноза состоят в том, что государства – участники переговорного процесса могут в ходе проведения переговоров вывести за их рамки многие важные вопросы статуса, ссылаясь на рамочный характер учредительного договора международной организации и необходимость уделять больше внимания институциональным положениям договора, нежели вопросам собственно статуса региона и его международно-правового обеспечения.

Еще одним – компромиссным – прогнозируемым направлением развития международно-правовых регуляторов в Арктике является *разработка и принятие международных договоров по отдельным вопросам международного арктического сотрудничества в рамках Арктического совета*. По предварительной оценке этот вариант может занять от 4 до 12 лет с учетом наработанного в рамках Арктического совета международного правотворческого опыта. Конечно, данный вариант представляется наименее удачным с точки зрения эффективности международно-правового регулирования спорных вопросов международно-правового статуса Арктики. Специальный характер новых международных договоров не позволит предложить всеобъемлющего подхода к правовому режиму арктических пространств и деятельности в них государств и международных организаций.

Преимущества данного варианта состоят в том, что реализация прогноза позволит продвинуться вперед в развитии международного сотрудничества в Арктике в решении отдельных наиболее острых неурегулированных проблем. В их числе можно указать на решение ряда экологических, природоохранных, гуманитарных и иных социально значимых вопросов для данного региона: выработка согласованных мер по преодолению последствий изме-

нения климата; согласованных мер по защите арктической морской среды, хотя бы на уровне минимальных стандартов национально-правового регулирования; разработка правового режима безопасной для окружающей среды экономической деятельности в энергетическом секторе; правового статуса и защиты прав коренных народов Арктики; правового регулирования добычи минеральных ресурсов, промысла живых морских ресурсов, а также усовершенствование механизмов регионального сотрудничества по иным актуальным проблемам Арктики, основываясь на опыте Арктического совета.

Недостатки предложенного варианта реализации переговорного процесса видятся в том, что в процессе подготовки и заключения подобного рода международных конвенций не удастся включить в их тексты положения общего характера. Это не приведет к ожидаемому эффекту укрепления международно-правового статуса Арктики и будет требовать поиска новых путей достижения необходимого позитивного результата.

Наконец, нельзя исключать и самый малопродуктивный, в какой-то мере промежуточный, паллиативный вариант развития событий. Суть его состоит в *заключении двусторонних международных договоров между арктическими государствами как по общим вопросам сотрудничества в Арктике, так и по отдельным специальным вопросам арктического сотрудничества* (экологическим, природоохранным, гуманитарным и т.д.). Вторым шагом в реализации данной стратегии может быть разработка и заключение двусторонних договоров арктических государств с внерегиональными государствами. Это позволит добиться признания законных интересов арктических государств со стороны других заинтересованных в деятельности в Арктике государств, а также позволит консолидировать общие подходы и позиции арктических государств к наиболее важным для них вопросам. В этих целях можно было бы предложить при заключении договоров по наиболее чувствительным вопросам (охрана морской и иной окружающей среды и т.п.), всем или отдельным заинтересованным арктическим государствам выступать одной стороной подобных договоров.

В отдельную группу можно выделить заключение двусторонних (а может быть и многосторонних) договоров по организации и обеспечению сотрудничества отдельных регионов арктических государств по вопросам, представляющим для них интерес. Это

могут быть традиционные международные договоры, а могут быть и международные договоры между отдельными договорами, то есть не относящимися к разряду межгосударственных договоров. С целью поощрения подобной правотворческой деятельности можно предложить инициировать в рамках Арктического совета заключение типового договора о межрегиональном сотрудничестве в качестве документа, обладающего рекомендательной силой.

Преимущества данного варианта состоят в том, что реализация прогноза позволит сдвинуть с мертвой точки процесс согласования международно-правового подхода арктических государств к сближению позиций и создаст условия для поиска прогресса в многостороннем регулировании.

Недостатки рассматриваемого варианта реализации прогноза видятся в том, что развитие двустороннего договорного процесса может отсрочить работу по подготовке многостороннего решения, касающегося международно-правового статуса Арктики.

Развивая прогноз применительно к национально-правовому регулированию, можно констатировать, что при сохранении роли отраслей национального законодательства (административного, гражданского, экологического и др.) с целью правового обеспечения оптимальных условий проживания и деятельности граждан Российской Федерации и бизнес-структур будут шире внедряться комплексно-целевые подходы, учитывающие специфику Арктики как объекта правового регулирования. Также можно прогнозировать изменение в краткосрочной перспективе границ международно-правового, наднационального (регионального) и национально-правового регулирования Арктики в пользу национально-правового регулирования. Это обусловлено следующими факторами:

- неполное соответствие расширения международно-правового регулирования режима Арктики национальным интересам Российской Федерации;

- признание Арктическими государствами несвоевременности заключения региональных договоров по вопросам определения правового режима морских пространств и юрисдикции арктических государств в Северном Ледовитом океане;

- необходимость предварительного «опробования» правовых решений, которые будут предлагаться Российской Федерацией для реализации на региональном и международном уровне в ак-

тах национального законодательства. Последнее позволяет прогнозировать де-факто отказ от принципов законодательной экономики при осуществлении нормативно-правового регулирования Арктики актами национального законодательства;

– необходимость преодоления отставания в правовом регулировании развития Арктики от иных Арктических государств, таких, как Канада, где правовое регулирование режима арктических территорий осуществляется на основании общих законов об арктических пространствах и международных договоров Канады, в которых предусмотрены положения об исключительных правах Канады в ее арктическом секторе.

Импульс, который придается развитию национально-правового регулирования комплексно-целевым подходом, позволяет выявить еще две тенденции, которыми будет характеризоваться развитие арктического права в ближайшие годы:

1. Мобилизация правовых, человеческих и иных ресурсов.

Одной из форм такой мобилизации станет отказ от «замещающего» правотворчества. В настоящее время многие значимые с точки зрения реализации Российской Федерацией в Арктическом регионе функции социального государства, например вопросы установления льгот и социальных гарантий работникам, осуществляющим свою трудовую деятельность в Арктическом регионе, регламентируются даже не субъектами Российской Федерации. Предоставление льгот и гарантий регулируется локальными актами организаций, с которыми эти работники имеют трудовые отношения. Прогнозируется, что эти вопросы будут возвращены на уровень федерального законодательства.

Еще одним отражением выявленной тенденции станет бóльшая унификация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации вследствие более широкого принятия модельных актов. В целом будет использован весь арсенал средств, от императивных до диспозитивных.

Не менее значим правоохранный аспект: прогнозируется, что интенсификация экономической деятельности в Арктическом регионе повлечет за собой изменение территориальной структуры судебных, правоохранительных органов, органов прокуратуры и т.д. Это, в свою очередь, обращает нас ко второй выявленной тенденции:

2. Развитие институциональных основ развития Арктики, включая:

более широкое использование территориально-функционального принципа создания федеральных органов исполнительной власти;

поиск новых правовых моделей эффективного взаимодействия субъектов Российской Федерации;

более широкое использование гибких форм разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, включая использование нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в формировании «специфической модели» распределения полномочий в отношении арктических субъектов Российской Федерации.

Также прогнозируется изменение ряда отраслей национального законодательства (административного, гражданского, экологического и др.). В частности, интенсификация в Арктическом регионе экономической деятельности повлечет за собой изменение баланса государственного регулирования и саморегулирования хозяйственной и иной деятельности в направлении более жесткого государственного регулирования в этом регионе и усиления государственного контроля. Также можно прогнозировать, что к осуществлению экономической деятельности в Арктическом регионе будут привлекаться в первую очередь публично-правовые компании, в т.ч. и специально создаваемые Российской Федерацией для этих целей.

Однако любой прогноз ценен только тогда, когда он находит воплощение в конкретных предложениях. Обоснование необходимости принятия конкретных законодательных актов и введения необходимых правовых институтов в целях достижения решения первоочередных задач, выявленных в процессе правового прогнозирования, осуществляется посредством правового проектирования.

Правовое проектирование, основанное на императивных документах и документах стратегического планирования параметров будущего Арктического региона, должно предложить набор конкретных правовых решений и юридических действий, формирующих правовое пространство, «поле возможностей» в котором должна осуществляться хозяйственная и иная деятельность в регионе. При этом комплексно-целевой подход к правовому проектированию означает, что проектируемые правовые средства должны обеспечивать соблюдение в Арктическом регионе прав и

законных интересов общества, государства и людей, с одной стороны, и создание максимально комфортных условий для ведения бизнеса – с другой.

Решению указанных правовых задач будет способствовать разработка системообразующего федерального закона с условным названием «О развитии Арктики»¹ как полноценного фундамента Арктического права.

Системообразующий закон «О развитии Арктики»

Формирование концепции Арктического права и обоснование необходимости принятия отдельного федерального закона с условным наименованием «О развитии Арктики» предполагает проведение краткого сравнительного анализа имевших место законодательных инициатив по Арктической зоне России.

В нашей стране уже неоднократно предпринимались попытки создания комплексного федерального закона, с помощью которого обеспечивались бы основные национальные интересы Российской Федерации в Арктической зоне. Эти законопроекты были нацелены на использование Арктической части территории России в качестве стратегической ресурсной базы, освоение которой способствовало бы решению масштабных задач социально-экономического развития страны; сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества; сбережение уникальных экологических систем Арктики; использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике; сохранение традиционного образа жизни и традиционных форм хозяйственной деятельности коренных народов данного региона.

Отсутствие системообразующего закона наносит урон системным подходам к развитию права в заданном направлении.

Как известно, одна из первых попыток разработки и принятия такого закона, если иметь в виду уже современный период, имела место еще в июле 1998 года, когда проект федерального закона «Об арктической зоне Российской Федерации» был внесен Советом Федерации в Государственную Думу. Он был рассмотрен Советом Государственной Думы (Протокол № 158, п. 11), однако

¹ Высказываются разнообразные предложения о названии этого закона, что требует дальнейшего обсуждения в зависимости от установленных границ предмета его регулирования.

впоследствии, в октябре 2000 года законопроект был отклонен Государственной Думой (Постановление № 689-III ГД).

Законопроектом были определены границы арктической зоны, предусмотрены особенности налогообложения, природопользования, регулирования межбюджетных и трудовых отношений, ограничения хозяйственной деятельности, учтены особенности традиционных форм хозяйствования и опыта трудовой деятельности коренных малочисленных народов Севера и иного постоянно проживающего на Севере населения, а также определены организационные, правовые и финансовые меры государственной поддержки арктической транспортной системы.

Однако законопроект содержал внутренние противоречия и не был согласован с другими федеральными законами. Кроме того, возражение вызывал устанавливаемый им перечень территорий, входящих в арктическую зону, из которого полностью выпали некоторые участки побережья Северного Ледовитого океана (Республика Карелия) и являющийся историческими «воротами в Арктику» порт и город Архангельск. Еще одним немаловажным препятствием на пути принятия данного федерального закона в тот период было предложение о введении ряда экономических и социальных льгот для юридических и физических лиц (без учета их финансового положения) на 1/5 части территории Российской Федерации за счет существенного сокращения доходной части федерального бюджета и увеличения расходной, хотя одним из основных направлений проходившей в тот же период налоговой реформы в Российской Федерации, определенной Указом Президента Российской Федерации от 8 мая 1996 г. № 685, было как раз сокращение льгот и исключений из общего режима налогообложения. Сокращение доходов и рост расходов федерального бюджета могли серьезно снизить объемы и без того скудных расходов бюджета на реализацию общих социальных программ.

Негативную роль в судьбе этого законопроекта сыграло и представление о том, что основную нагрузку по привлечению трудовых ресурсов в арктические регионы должны нести работодатели, а государство обязано гарантировать только обеспечение минимальных социальных стандартов. Более того, сама система государственных гарантий и компенсаций северянам, сформированная в условиях централизованной экономики, по заключениям государственных органов в тот период, нуждалась в кардинальном пересмотре. А в заключении Правового управления Аппарата Го-

сударственной Думы по данному законопроекту отмечалось, что государственное управление в арктической зоне ничем не отличается от государственного управления на любой другой территории Российской Федерации. Таким образом, федеральные органы государственной власти в тот период не учитывали либо не хотели учитывать, что традиционные подходы к решению экономических и социальных проблем Арктики не позволяют эффективно реализовывать природно-ресурсный и производственный потенциал этого жизненно важного для страны региона.

Нельзя не признать и того неоспоримого факта, что в законопроекте не ставилось и не предлагалось решение многих вопросов, касающихся государственных интересов России в этом регионе, в частности, сохранение баланса обеспечения природо-ресурсных и природоохранных интересов российского государства, оптимизация полномочий и совершенствование системы организации власти и управления, создание инструментов государственно-частного партнерства, установление дополнительных стимулов в целях обеспечения инвестиционной привлекательности региона.

С другой стороны, еще во время подготовки законопроекта его концепция в целом была поддержана 71 субъектом Российской Федерации, что свидетельствует о расхождении основных позиций федеральных органов власти и регионов о необходимости принятия данного федерального закона и определения его содержания.

Уже 21 апреля 1999 года, то есть менее, чем через год после внесения первой законодательной инициативы, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации был предложен новый вариант проекта федерального закона № 99042910-2 «Об арктической зоне Российской Федерации», внесенный группой депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Однако несмотря на определенную доработку, содержательно он мало чем отличался от первого законопроекта. Поэтому его постигла та же судьба, что и первый проект – в сентябре 2000 года он был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В 2013 году Минрегионом России был подготовлен очередной проект федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». Указанный законопроект состоял из 28 статей, объединенных в 5 глав: «Общие положения», «Организация раци-

онального природопользования и охраны окружающей среды», «Особенности реализации государственной политики в Арктической зоне Российской Федерации», «Особенности реализации государственной инвестиционной и социальной политики в Арктической зоне Российской Федерации», «Заключительные положения».

Разработанный Минрегионом России законопроект, так и не дошедший до стадии внесения на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, и законопроекты, внесенные в Государственную Думу в 1998 году Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также в 1999 году группой депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, по своим ключевым положениям существенно не различаются.

Во всех трех законопроектах есть самостоятельная статья, посвященная понятию и составу Арктической зоны Российской Федерации, содержатся положения о направлениях государственной политики в области развития Арктической зоны Российской Федерации, устанавливаются особенности государственного регулирования хозяйственной и иной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации, закрепляются гарантии и компенсации лицам, работающим и проживающим в Арктической зоне Российской Федерации.

Схожесть содержательного наполнения всех анализируемых законодательных инициатив, с одной стороны, свидетельствует о неразрешенности на протяжении последних десятилетий ключевых проблем государственного регулирования в области развития Арктической зоны Российской Федерации, а с другой стороны, позволяет говорить о наметившейся тенденции к сближению позиций законодательных и исполнительных органов государственной власти в подходах к законодательному регулированию общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности в Арктике.

Анализируя содержание всех трех законопроектов, нельзя не заметить, что законопроект, подготовленный Минрегионом России, является самым проработанным. В нем, в частности, предпринята попытка формулирования специальных норм, учитывающих социально-экономическую и экологическую специфику Арктического региона. Хотя и он не лишен существенных недостатков.

Как и все предыдущие законодательные инициативы, этот проект фрагментарен и поверхностен в закреплении наиболее существенных вопросов государственного управления в области развития Арктической зоны Российской Федерации (таковы, в частности, вопросы государственного управления в области охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации и использования природных ресурсов, вопросы государственной поддержки развития транспортной, промышленной и энергетической инфраструктуры в этом регионе и др.).

Работа над законопроектом, подготовленным Минрегионом России, была приостановлена ввиду недостижения договоренностей по южной границе Арктической зоны Российской Федерации, несогласия с ней законодательных и исполнительных органов государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации. На сегодняшний день эта проблема, как известно, решена принятием Указа Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», в котором данные границы получили четкое закрепление. Еще одним препятствием на пути принятия законопроекта стало также отсутствие необходимых финансовых, технических, организационных средств, необходимых для реализации его положений.

Таким образом, принятие специального нормативного правового акта в области развития Арктической зоны Российской Федерации в форме федерального закона сопряжено с целым рядом проблем, которые должны быть учтены в процессе подготовки новых законодательных инициатив в рассматриваемой сфере. Речь, прежде всего, идет о трудностях, которые связаны с разработкой и формулированием правоположений, призванных отразить специфические особенности Арктической зоны Российской Федерации, оказывающие влияние на формирование государственной политики в Арктике.

Многие из указанных особенностей уже закреплены в национальных документах стратегического характера, в частности, в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом Российской Федерации в сентябре 2008 года, а также в утвержденной им в феврале 2013 года Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, однако в

законодательстве Российской Федерации они пока учтены слабо. Отчасти поэтому на протяжении последних десятилетий выдвигаются идеи специального регулирования общественных отношений, складывающихся в рамках Арктического региона России.

Имеющийся в Российской Федерации опыт законодательного регулирования показывает отсутствие на сегодняшний день каких-либо существенных преимуществ на практике в закреплении специальных установлений, регламентирующих общественные отношения в рамках того или иного региона (Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» и др.). Анализ этих законов свидетельствует, что имеющаяся в них регламентация построена в основном на базе стандартных подходов. Особенности регионов, в отношении которых осуществляется правовое регулирование, не учитываются, что не позволяет сформировать комплекс необходимых правовых механизмов, который даст наибольший эффект и обеспечит стимулирование регионального развития. В то же время в ряде зарубежных государств, в том числе в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, таких как Южная Корея, Китай, Сингапур, опыт правового регулирования статуса отдельных территорий присутствует и является позитивным. Функционирующие на территории указанных государств особые территории действуют, как правило, на основании отдельного правового акта высшей юридической силы, который содержит существенные изъятия из общих правил регулирования в сфере земельных отношений, предпринимательской, инвестиционной деятельности, налоговых, таможенных режимов и т.д. При этом в каждом случае определяется свой набор необходимых экономических, правовых, институциональных инструментов для обеспечения регионального развития.

В России восприятие этого опыта наблюдается на примере проекта федерального закона № 623874-6 «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в I чтении. Указанный законопроект направлен на формирование максимально благоприятного режима для развития экономического и научного потенциала отдельных регионов Российской Федерации, привлечения инвестиций в их

экономику. Государственная поддержка регионов Российской Федерации осуществляется путем создания территорий опережающего социально-экономического развития и установления особых правовых режимов осуществления предпринимательской и иной деятельности на таких территориях.

Как представляется, идея разработки и принятия специального федерального закона о развитии Арктической зоны Российской Федерации будет иметь практическое продолжение только в том случае, если в моделируемом законе появятся положения, определяющие:

- цели, задачи и показатели устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации;
- правовые основы эколого-экономического районирования территорий (акваторий) Арктической зоны Российской Федерации.

В нем также должны быть:

- определены параметры особых правовых режимов хозяйственной и иной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации (транспортной, промышленной, энергетической, природоохранной, градостроительной и других видов деятельности);
- установлены механизмы государственно-частного партнерства в обеспечении развития Арктической зоны Российской Федерации;
- определены гарантии прав граждан, проживающих и работающих в Арктической зоне Российской Федерации;
- установлены меры по защите прав коренных малочисленных народов Севера, в том числе направленные на расширение возможностей по их самоорганизации, осуществлению традиционных видов деятельности с учетом развития механизмов рыночной экономики;
- закреплены правовые основы организации и проведения государственного мониторинга Арктической зоны Российской Федерации;
- определены эффективные меры государственной поддержки деятельности, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации;
- закреплены финансовые механизмы устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации.

Проект структуры предлагаемого к разработке федерального закона приводится в Приложении 1.

Комплексно-целевые подходы в правовом проектировании вопросов развития Арктики

Наряду с принятием системообразующего закона «О развитии Арктики» приоритетными направлениями формирования Арктического права в настоящее время являются:

I. В экономической сфере:

1. Совершенствование правового режима Северного морского пути.

Формирование особых правовых режимов, организационно-правовых и территориально-правовых форм для хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в арктическом регионе, включая:

1.1. Одним из проявлений климатических изменений в Арктике является изменение ледовой обстановки в Северном Ледовитом океане, включая акваторию Северного морского пути. По оценкам экспертов, это может сделать реальным использование Северного морского пути для трансконтинентальных перевозок. В этом случае потребуется консолидация правовых норм, определяющих статус Северного морского пути как национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике, в едином законодательном акте, а также принятие мер, направленных на предотвращение оказания давления на Российскую Федерацию под предлогом экологической проблематики с целью придания Северному морскому пути статуса международного транспортного коридора. Также потребуется дальнейшее совершенствование утвержденных Минтрансом России Правил плавания в акватории Северного морского пути, которыми должны руководствоваться как отечественные, так и иностранные суда.

1.2. Формирование правовых основ создания в Арктическом регионе особых экономических зон¹, включая не только промышлен-

¹ В настоящее время создание на территории Российской Федерации особых экономических зон как территорий, на которых действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны, регулируется целым рядом законодательных актов Российской Федерации, а также Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года. Так, в соответствии с Федеральным законом от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» на территории Российской Федерации могут создаваться промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые особые экономические зоны. Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Рос-

но-производственные, технико-внедренческие особые экономические зоны, но и зоны развития экстремального и экологического туризма.

1.3. Установление особенностей правового статуса юридических лиц в Арктическом регионе, а именно:

– особенностей правового положения и деятельности юридических лиц некоторых организационно-правых форм, с местом регистрации в Арктическом макрорегионе (включая институты развития в виде публично-правовых компаний, общин коренных малочисленных народов);

– правового положения и деятельности иных юридических лиц в Арктическом макрорегионе (как с местом регистрации в населенных пунктах такого региона, так и зарегистрированных в других населенных пунктах Российской Федерации), в том числе имеющие специальный правовой режим (организации малого и среднего бизнеса).

1.4. Детализация общего и специальных правовых режимов регулирования вещных прав. Следует законодательно установить:

– распространение на отношения собственности, возникающие по поводу недр, действие правил ГК РФ о праве собственности на земельные участки, если иного не установлено специальными законами.

– возможность ограничения права собственности на земельный участок в Арктическом регионе в публичных интересах или в интересах неопределенного круга лиц. Конкретные ограничения устанавливаются в специальных законах;

– имущественный статус объектов, создаваемых на континентальном шельфе с позиции отнесения их к движимому или недвижимому имуществу, так как это непосредственно влияет на порядок регистрации прав, учет и налогообложение таких объектов.

сийской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» регламентируется создание и функционирование зон территориального развития, под которой понимается «часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки». Отдельными законом установлены правовые режимы особых экономических зон в Магаданской и Калининградской области, Республике Крым и городе федерального значения Севастополе. Кроме того, 12 ноября 2014 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении принят в I чтении проект федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Учитывая, что все эти законодательные акты регламентируют сходный круг отношений, представляется целесообразным систематизировать законодательство Российской Федерации об особых экономических зонах

1.5. Совершенствование законодательства о концессионных соглашениях в части установления возможности их использования для решения вопросов компенсации затрат, произведенных работодателями на социальную поддержку работающих и проживающих на Крайнем Севере, что позволило бы распределить бремя социальных обязательств между государством и бизнесом.

1.6. Либерализация правового режима осуществления государственных закупок:

- расширение сферы неконкурентных закупок (например, путем признания конкретных предприятий единственными поставщиками по контрактам в рамках реализации программ развития арктической зоны);

- отмена обеспечения исполнения контрактов (снижение размера требуемого обеспечения, допустимость предоставления комбинированного обеспечения (денежные средства/банковская гарантия) и т.п.).

2. Совершенствование законодательного регулирования контрольно-надзорной деятельности в Арктическом регионе с учетом особого статуса региона и требований по его сохранению и развитию, вытекающих из международных договоренностей Российской Федерации (например, Нуукской декларации об окружающей среде и развитии в Арктике 1993 г.), включая:

- развитие системы комплексных проверок,
- сокращение сроков проверок,
- установление особенностей проведения отдельных видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, предметом которых является деятельность, непосредственно влияющая на сохранение и развитие потенциала Арктики (земельного, экологического и др.),

- учет климатических и географических особенностей Арктического региона при планировании контрольно-надзорной деятельности,

- закрепление особенностей осуществления общественного контроля.

3. Совершенствование правового регулирования недропользования в российской Арктике, включая следующие правовые решения:

- формирование специального правового режима недропользования в российской части Арктики, учитывающего специфику

осуществления недропользования в Арктическом регионе России и повышающую инвестиционную привлекательность разработки арктических месторождений, в т.ч. создание нефтегазовых кластеров в Арктическом регионе России;

– разработку и принятие государственной программы разведки арктического континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов.

4. Развитие правового регулирования использования земель в арктических регионах, в том числе:

– закрепление специальных земельно-правовых норм о предоставлении и использовании земельных участков в арктических регионах России в целях: реализации приоритетных инвестиционных проектов, включая проекты в области развития транспортной системы и добычи углеводородного сырья; осуществления жилищного и иных видов строительства; осуществления иных видов деятельности, направленных на социально-экономическое развитие конкретных Арктических регионов;

– установление публичных и частных сервитутов, а также охранных зон на территориях, в границах которых осуществляется традиционное природопользование коренных малочисленных народов;

– развитие и конкретизация законодательства субъектов Российской Федерации, направленного на регулирование отношений в области предоставления и использования земель, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, реализацию основных полномочий субъекта Российской Федерации в области управления земельными ресурсами;

– установление особых правовых механизмов согласования регионального земельного законодательства.

5. Оптимизация правового регулирования градостроительной деятельности в российской Арктике, что подразумевает:

– более полное использование потенциала Фонда содействия жилищному строительству, в том числе для целей реализации социально ориентированных проектов, реализуемых Фондом на основании Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства»;

– обеспечение эффективной реализации механизмов использования типовой проектной документации или модификации такой проектной документации с учетом природно-климатических условий Арктического региона;

- урегулирование вопросов использования сервитутов при строительстве линейных объектов (трубопроводов);
- разработку комплексной схемы территориального планирования Российской Федерации в Арктическом регионе.

6. Совершенствование правового регулирования развития сельского хозяйства в Арктическом регионе, в том числе:

- законодательное закрепление особенностей государственного регулирования отдельных направлений деятельности в аграрной сфере, характерных для северных регионов;

- разработка и принятие федерального закона о северном оленеводстве, определяющего основные меры государственной поддержки северного оленеводства и развития арктических территорий, установления и поддержания щадящего режима природопользования, обеспечивающего сохранность оленьих пастбищ и рациональное использование природных ресурсов, предоставления государственных гарантий и компенсаций коренным малочисленным народам Севера и этническим общностям для возмещения им дополнительных затрат на осуществление оленеводческой деятельности в природно-климатических условиях Арктического региона;

- развитие и дальнейшее совершенствование законодательства о растениеводстве (в частности, о семеноводстве, о карантине растений, о генетических ресурсах растений, о безопасном применении пестицидов и агрохимикатов в растениеводстве), в части отражения особенностей и специфики Арктического региона с учетом перспектив продвижения земледелия далеко на север в условиях климатических изменений в Арктике;

- законодательное закрепление системы стимулирования производства экологически чистой (органической) сельскохозяйственной продукции, а также разработки национальных стандартов, развития систем сертификации такой продукции.

7. Совершенствование правового регулирования трудовых отношений лиц, работающих в Арктическом регионе.

7.1. Установление минимального уровня гарантий социально-трудовых прав для лиц, работающих в Арктическом регионе. Целесообразным представляется законодательно установить:

- обязанность работодателя выплачивать работнику единовременное пособие в размере трехкратного размера оклада (тарифной ставки), установленного в трудовом договоре при его переезде на работу в Арктический регион. В отношении государственных гражданских служащих, назначаемых на должность гражданской

службы в государственный орган, расположенный в Арктическом регионе, в порядке ротации размер такого единовременного пособия должен быть равен трехкратному размеру месячного оклада гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы.

– обязанность работодателя, заключающего трудовой договор с работником, переезжающим на работу в Арктическую зону, компенсировать ему расходы на проезд и на наем жилого помещения (за исключением случаев, когда жилое помещение работнику и членам его семьи предоставляет работодатель);

– дифференцированный размер районных коэффициентов и процентных надбавок, а также порядок их применения для расчета заработной платы работников;

– порядок установления и исчисления трудового стажа, необходимого для получения гарантий и компенсаций, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

7.2. Установление правовых механизмов компенсации затрат работодателей на предоставление работникам гарантий и компенсаций в соответствии с законодательством.

8. Установление четко дифференцированной миграционной политики.

8.1. Создание правовых механизмов стимулирования внутренней миграции трудовых ресурсов на территории, не имеющие естественной миграционной привлекательности и испытывающие потребность в рабочей силе.

8.2. Совершенствование правовых механизмов привлечения в районы Арктики высококвалифицированных иностранных специалистов, включая:

– совершенствование социально-экономических условий пребывания иностранных специалистов в этих регионах;

– расширение возможностей организаций по привлечению иностранных высококвалифицированных специалистов в районы Севера России;

– развитие государственно-частного партнерства в вопросах привлечения иностранных специалистов, которое бы способствовало обеспечению специализации в области привлечения трудовых ресурсов.

II. В социальной и культурно-гуманитарной сферах:

1. Обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, включая установление особого правового регу-

лирования отношений по использованию сельскохозяйственных угодий (оленьих пастбищ и др.), расположенных в Арктическом регионе и используемых коренными малочисленными народами.

2. Совершенствование правового регулирования вопросов обеспечения доступности медицинской помощи лицам, проживающим и работающим в Арктической зоне Российской Федерации.

2.1. Развитие правового института медицинской эвакуации в целях спасения жизни и сохранения здоровья при оказании скорой медицинской помощи, в том числе с помощью воздушных судов;

2.2. Установление дополнительных форм (дистанционных) соещаний нескольких врачей для установления состояния здоровья пациента, диагноза, определения прогноза и тактики медицинского обследования и лечения и для решения иных вопросов.

3. Совершенствование правовых механизмов реализации прав граждан, проживающих в Арктическом регионе, на образование, включая совершенствование правового статуса и механизмов функционирования кочевых школ.

III. В экологической сфере:

1. Совершенствование правового регулирования в области комплексного освоения, рационального использования и охраны природных объектов и ресурсов Арктического региона, в частности,

– дальнейшее развитие механизмов оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и государственной экологической экспертизы, в т.ч. установление юридической ответственности за непроведение оценки воздействия на окружающую среду планируемой к осуществлению в Арктике хозяйственной и иной деятельности, а также введение риск-ориентированного подхода при отнесении проектов, планируемых к реализации на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне, в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации к объектам государственной экологической экспертизы и проведении такой экспертизы;

– введение института стратегической экологической оценки;

– совершенствование правовых механизмов использования и охраны арктических вод, в том числе оформления отношений водопользования при прохождении трубопроводов через водные объекты (реки, ручьи) и (или) под дном водных объектов;

– создание правовых условий для экологической реабилитации ранее загрязненных территорий и иных природных объектов Ар-

ктического региона с использованием для этих целей механизмов государственно-частного партнерства;

- закрепление особенностей возмещения вреда, причиненного уязвимым арктическим экосистемам;

- решение вопросов об установлении особого правового режима в отношении таких объектов капитального строительства, как скважины, морские стационарные платформы, плавучие технологические комплексы, предусматривающего специальные процедуры проектирования и экспертизы технической документации. При этом должен применяться риск-ориентированный подход, не должны создаваться угрозы безопасности окружающей среде и здоровью человека, особенно на акваториях континентального шельфа Российской Федерации с учетом последствий экологической катастрофы в результате аварии нефтяной платформы Deepwater Horizon в Мексиканском заливе в апреле 2010 года, многочисленных фактов разливов нефти в Российской Федерации.

2. Развитие законодательства о северных лесах, в том числе:

- отражение в действующем законодательстве и подзаконных актах особенностей северных (бореальных) лесов как особой категории лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов природной среды Арктики.

- изменение действующего лесного законодательства России, направленное на развитие малого и среднего бизнеса в лесном секторе экономики (в частности, в арктическом регионе).

IV. В публично-правовой сфере:

1. Совершенствование механизмов выбора целей и приоритетов развития Арктического региона, законодательное закрепление особенностей осуществления в Арктическом регионе регионального стратегического планирования, а также принципов и механизмов обеспечения баланса интересов коренных малочисленных народов Севера, с одной стороны, и законных интересов всего российского общества – с другой.

2. Совершенствование системы органов государственной власти в Арктическом регионе.

2.1. Уточнение (изменение) принципов формирования законодательных (представительных) органов государственной власти арктических субъектов Российской Федерации в части восстановления механизма квотирования представительства в этих органах коренных малочисленных народов Севера.

2.2. Создание многоуровневой системы институциональных и организационно-правовых инструментов обеспечения комплексного развития Арктического региона, в том числе:

– формирование территориально-отраслевого федерального органа исполнительной власти – Министерства по делам Арктики, которое могло бы быть наделено полномочиями по:

координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, в т.ч. долгосрочных; управлению федеральным имуществом;

контролю за осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации, переданных им в соответствии с законодательством Российской Федерации;

консолидации усилий и ресурсов федерального центра и субъектов Российской Федерации для развития арктического судоходства, морских и речных устьевых портов и осуществления Северного завоза;

согласованию документов территориального планирования, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями в отношении территории Арктического региона. Это обеспечит координацию всех заинтересованных органов публичной власти при осуществлении территориального планирования на территории Арктической зоны Российской Федерации;

– создание Ассоциации экономического взаимодействия арктических субъектов Российской Федерации;

– формирование институтов выработки консолидированной позиции органов государственной власти арктических субъектов Российской Федерации по вопросу решения общих экономических, социальных и экологических проблем;

– формирование Совета глав субъектов Российской Федерации Арктического региона;

– оптимизация распределения полномочий в сфере развития Арктики между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, включая:

расширение практики заключения соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти арктических субъектов Российской Федерации о передаче исполнительных полномочий;

активизацию межрегионального взаимодействия в российской Арктике, прежде всего за счет заключения соглашений между органами государственной власти арктических субъектов Российской Федерации по широкому кругу вопросов.

2.3. Разработка стратегии правового регулирования участия граждан в управлении публичными делами на арктических территориях в электронной форме (дистанционного электронного голосования на выборах, референдумах, дистанционный опрос населения и т.п.).

В целом основные направления и условия развития арктического права должны определяться именно в рамках системного научного прогнозирования, поскольку только этот инструмент может обеспечить достаточный уровень эффективности законодательства и открыть новые пути развития Арктического права.

ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О РАЗВИТИИ АРКТИКИ»

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- Статья 1.** Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом
- Статья 2.** Основы государственной политики Российской Федерации в развитии Арктики
- Статья 3.** Понятия, применяемые в настоящем Федеральном законе
- Статья 4.** Правовая основа регулирования отношений в области развития Арктики
- Статья 5.** Цели и задачи устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации
- Статья 6.** Принципы охраны и использования территорий Арктической зоны Российской Федерации

Глава 2. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- Статья 7.** Полномочия Российской Федерации в области устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации
- Статья 8.** Полномочия субъектов Российской Федерации в области устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации
- Статья 9.** Полномочия муниципальных образований в области развития Арктической зоны Российской Федерации
- Статья 10.** Межрегиональный кластерный совет по устойчивому развитию Арктической зоны Российской Федерации
- Статья 11.** Участие граждан в принятии решений в области устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации

Глава 3. ГАРАНТИИ ПРАВ ЛИЦ, ПРОЖИВАЮЩИХ И РАБОТАЮЩИХ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- Статья 12.** Предоставление государственных гарантий, компенсаций и льгот лицам, проживающим и работающим в Арктической зоне Российской Федерации
- Статья 13.** Порядок и условия финансирования расходов, связанных с предоставлением государственных гарантий, компенсаций и льгот лицам, проживающим и работающим в Арктической зоне Российской Федерации
- Статья 14.** Гарантии прав коренных малочисленных народов в области традиционного природопользования и ведения традиционной хозяйственной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации

Глава 4. ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- Статья 15.** Эколого-экономическое районирование Арктической зоны Российской Федерации
- Статья 16.** Оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду Арктической зоны Российской Федерации
- Статья 17.** Общие требования к осуществлению в Арктической зоне Российской Федерации хозяйственной и иной деятельности
- Статья 18.** Особенности осуществления градостроительной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации
- Статья 19.** Развитие транспортной сети и инфраструктуры
- Статья 20.** Особенности реализации государственной социальной политики в Арктической зоне Российской Федерации
- Статья 21.** Особенности регулирования трудовых отношений в Арктической зоне
- Статья 22.** Регулирование межбюджетных и налоговых отношений
- Статья 23.** Меры по реализации государственной инвестиционной политики в Арктической зоне Российской Федерации
- Статья 24.** Особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности
- Статья 25.** Обеспечение военной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации

- Статья 26.** Организация государственного мониторинга Арктической зоны Российской Федерации
- Статья 27.** Организация и проведение научных исследований в области устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации
- Статья 28.** Создание информационно-телекоммуникационной инфраструктуры
- Статья 29.** Государственно-частное партнерство

Глава 5. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- Статья 30.** Направления государственной поддержки хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в целях устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации
- Статья 31.** Меры государственной поддержки хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в целях устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации
- Статья 32.** Фонд устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации

Глава 6. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АРКТИКИ

- Статья 33.** Формы международного сотрудничества в области устойчивого развития Арктики
- Статья 34.** Международное сотрудничество Российской Федерации с арктическими государствами

Глава 7. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- Статья 35.** Вступление настоящего Федерального закона в силу
- Статья 36.** О приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с настоящим Федеральным законом

Научное издание

АРКТИЧЕСКОЕ ПРАВО
КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ

Ответственный редактор
академик РАН Т.Я. Хабриева

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура *JournalC*
Печать офсетная. Печ. л. 9,5. Тираж 500 экз.

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ИД «Юриспруденция»
115419, Москва, ул. Орджоникидзе, 11
www.jurisizdat.ru, e-mail: jurisizdat@yandex.ru
Тел. (495) 979-7028, 926-7525



Задачи освоения природных ресурсов Арктики и защиты арктических интересов России в условиях постоянно возрастающей геополитической конкуренции в полярных и приполярных регионах земного шара требуют мобилизации не только политических, социально-экономических, духовных, но и правовых ресурсов. Одним из основных инструментов такой правовой мобилизации может стать единая Концепция Арктического права как полисистемного национально-международного правового образования, отражающего разные грани освоения арктического пространства.

В настоящем издании изложены доктринальные подходы, разработанные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и раскрывающие генезис, основные черты и особенности формирования Арктического права. Используются положения современных документов стратегического планирования развития Арктической зоны России, проведен исторический обзор международно-правового регулирования Арктики, сопоставлен отечественный и зарубежный опыт правового регулирования общественных отношений на арктических и субарктических территориях, проанализированы успехи и трудности федерального, регионального и муниципального регулирования промышленной, транспортной, энергетической, строительной и иной хозяйственной деятельности в полярных условиях.

Для сотрудников государственных и муниципальных органов, практикующих юристов, представителей бизнес-сообщества, научных работников, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами устойчивого развития и обеспечения конкурентоспособности нашего государства.