



АЛЬМАНАХ • ALMANAC

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА

ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

RUSSIAN ARCTIC

TERRITORY OF LAW



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

ADMINISTRATION
OF YAMAL-NENETS
AUTONOMOUS
REGION

RUSSIAN ARCTIC –

TERRITORY OF LAW

Almanac

Editor in Chief

Academician of Russian Academy of Sciences
T.Y. Khabrieva

MOSCOW – SALEKHARD
Jurisprudence
2014

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА –

ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

Альманах

Ответственный редактор
академик РАН
Т.Я. Хабриева

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

P74

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

Российская 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. – 280 с.

ISBN 978-5-9516-0696-9

Вниманию читателя предлагается первый научно-популярный альманах, открывающий цикл правовых исследований, посвященных поиску путей обеспечения мира и плодотворного международного сотрудничества в Арктике, бережного освоения и сохранения этой уникальной природной территории, значение которой неуклонно возрастает не только для национальных интересов России, но и для всего человечества.

Авторы используют богатый арсенал юридической науки, опираясь на положения современных документов стратегического планирования развития Арктической зоны России, раскрывая правовые основы государственного управления, сопоставляя отечественный и зарубежный опыт правового регулирования общественных отношений на арктических и субарктических территориях, анализируя успехи и трудности федерального, регионального и муниципального регулирования промышленной, транспортной, энергетической, строительной и иной хозяйственной деятельности в полярных условиях.

В работе изложены перспективы развития Ямало-Ненецкого автономного округа – форпоста России в Арктике, особое внимание уделено правовому статусу проживающих там коренных малочисленных народов; предлагаются модели государственно-правового воздействия на хозяйственную и иную деятельность в российском полярном секторе, разработанные на основе данных гуманитарных и естественных наук.

Для сотрудников государственных органов, практикующих юристов, представителей бизнес-сообщества, научных работников, преподавателей высших учебных заведений, студентов и аспирантов юридических и экономических специальностей, а также для широкого круга читателей, интересующихся данной проблематикой.

The Almanac «Russian Arctic – Territory of law» reveals the legal basis of public administration; considers the methods, features and legal regulation mechanism of the development and rational using of natural resources; describes the legal status of indigenous peoples of the Arctic.

The authors use the approaches of international law and compare russian and foreign experience of legal regulation of social relations in the arctic and subarctic areas (including the Northern Sea Route).

The Almanac provides an overview the successes and challenges of federal, regional and municipal regulation of industry, transport, energy, building and other economic activities in difficult polar conditions, the perspectives for development of the Yamal – Nenets Autonomous Region discusses.

The modern doctrines, strategies, concepts, programs and plans of the development of the Arctic zone of Russia in conditions of the new challenges of the XXI-century are considered, the models of public regulation of the economic and other activities in the Russian Arctic sector are proposed.

The data of the social and natural sciences and the actual maps were used.

ISBN 978-5-9516-0696-9



9 785951 606969 >

ISBN 978-5-9516-0696-9

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2014
© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Хабриева Т.Я. Российская Арктика – территория права	7
---	---

Кобылкин Д.Н. Ямало-Ненецкий автономный округ – форпост России в Арктике. Крайний Север – начало России	12
--	----

Раздел 1

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ

Емельянцеv В.П. Управление развитием макрорегионов (на примере арктической территории, Дальнего Востока)	19
---	----

Высторобец Е.А. Понятие Арктики и односторонние акты (притязания) государств	48
--	----

Дин Хуан, Чжао Ниннин Управление Арктикой и международное сотрудничество: взгляд из Китая	55
--	----

Чертков А.Н. Статус и границы субъекта Российской Федерации, входящего в Арктическую зону Российской Федерации	66
---	----

Бевеликова Н.М. Арктический совет: правовые проблемы и перспективы развития	80
---	----

Боброва Ю.В. Северный морской путь: современное правовое регулирование	90
--	----

Купряшкин Ю.В. Нуждается ли российская Арктика в специальном органе управления?	104
--	-----

Раздел 2

ДЕЙСТВИЕ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА В АРКТИКЕ

Галиновская Е.А. Правовые особенности комплексного регулирования отношений социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации	111
--	-----

Дементьева О.А. Экономико-правовые аспекты развития Ямало-Ненецкого автономного округа и расположенных на его территории муниципальных образований	122
--	-----

Поветкина Н.А. Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Арктики . . .	140
--	-----

Игнатьева И.А.

Правовое обеспечение энергосбережения
и повышения энергетической эффективности
в Арктической зоне Российской Федерации 145

Агафонов В.Б.

Правовое регулирование недропользования
в районах Крайнего Севера и на континентальном шельфе
северных акваторий Российской Федерации 155

Пышьева Е.С.

Особенности правового регулирования мелиорации земель
на Севере и Дальнем Востоке 161

Авахдеев В.Р.

Международно-правовое регулирование рыболовства в Арктике 170

Казанцев Н.М.

Морфологический анализ стратегии:
методология и региональные приложения. 180

Раздел 3**ОСОБЕННОСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Боголюбов С.А.**

Особенности природопользования
и охраны окружающей среды на российском Севере 203

Сиваков Д.О.

Хозяйственная деятельность в полярных условиях:
экологические риски и задачи правового регулирования 216

Пономарев М.В.

Ликвидация экологического ущерба в виде отходов
от прошлой хозяйственной деятельности в Арктической зоне
Российской Федерации 227

Шуплецова Ю.И.

Международно-правовая охрана арктических
и других северных лесов 235

Раздел 4**ПРАВОВОЙ СТАТУС КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА****Андриченко Л.В.**

Правовая регламентация статуса коренных
малочисленных народов Севера России 243

Постников А.Е.

Правовое регулирование представительства коренных
малочисленных народов в органах государственной власти
и органах местного самоуправления: проблемы и перспективы. 262

CONTENT

Khabrieva T.Y. Russian Arctic – Territory of Law	7
--	---

Kobylkin D.N. The Yamal-Nenets Autonomous Area – the Outpost of Russia in the Arctic. The Far North is the Beginning of Russia	12
--	----

Chapter 1

LEGAL BASIS OF ADMINISTRATION IN THE ARCTIC REGION

Emelyantsev V.P. Management of Development of Macro-Regions (on the Example of Arctic Territory, the Far East)	19
---	----

Vystorobets E.A. The Conception of the Arctic and Unilateral States Acts (Claims)	48
---	----

Dean Huang, Chzhao Ninnin Management of the Arctic and International Cooperation: a View from China	55
--	----

Chertkov A.N. Status and Borders of the Region of the Russian Federation in the Arctic Zone of the Russian Federation	66
--	----

Bevelikova N.M. The Arctic Council: Legal Problems and the Perspectives of the Development	80
---	----

Bobrova Y.V. The Northern Sea Route: Contemporary Legal Regulation	90
--	----

Kupryashkin Yu.V. Needs the Russian Arctic a Special Administrative Organ?	104
--	-----

Chapter 2

ECONOMIC AND LEGAL ACTION MECHANISM IN THE ARCTIC

Galinovskaya E.A. Legal Peculiarities of Complex Regulation of the Socio-economic Development Relations of the Russian Arctic Zone	111
--	-----

Dementieva O.A. Economic and Legal Aspects of the Development of the Yamal-Nenets Autonomous Region and Municipalities on its Territory	122
---	-----

Povetkina N.A.	
Legal Means to Provide Financial Stability of the Arctic	140
Ignatieva I.A.	
Legal Support of Energy Saving and Energetic Efficiency Enhancement in the Arctic Zone of the Russian Federation	145
Agafonov V.B.	
Legal Regulation of Subsoil Use in the Far North and on the Continental Shelf of the Northern Water Area of the Russian Federation	155
Pysheva E.S.	
Peculiarities of Legal Regulation of Land Melioration in the North and Far East	161
Avhadeev V.R.	
International Legal Regulation of Fisheries in Arctic	170
Kazantsev N.M.	
Morphological Analysis of Strategy: Methodology and Regional Applications	180

Chapter 3

PECULIARITIES OF USING OF NATURAL RESOURCES IN THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Bogolyubov S.A.	
Peculiarities of Using of Natural Resources and the Environmental Protection in the Russian North	203
Sivakov D.O.	
Economic Activities in Polar Conditions: Environmental Risks and Challenges of Legal Regulation	216
Ponomarev M.V.	
Elimination of Environmental Damage in the Form of Waste From the Past Economic Activity in the Arctic Zone of the Russian Federation	227
Shupletsova Yu.I.	
International Legal Protection of the Arctic and Other Northern Forests	235

Chapter 4

THE LEGAL STATUS OF INDIGENOUS PEOPLES OF THE NORTH, SIBERIA AND THE FAR EAST

Andrichenko L.V.	
Legal Regulation of the Status of Indigenous Peoples of Russia	243
Postnikov A.E.	
Legal Regulation of Representation of Indigenous Peoples in the State Organs and Municipal Organs: Challenges and Perspectives	262

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА – ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

Т.Я. Хабриева,
*вице-президент Российской академии наук,
академик РАН, заслуженный юрист Российской Федерации,
директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

Научное прогнозирование перспектив эффективного освоения Арктической зоны Российской Федерации является важной задачей современности. В ее решении базовая роль принадлежит праву. Постановке и решению данной задачи посвящен запускаемый в 2014 г. цикл правовых исследований развития российской Арктики. В ежегоднике «Российская Арктика – территория права» представлен научный анализ и прогноз правового обеспечения эффективного освоения российской Арктики. Обозначенный подход составляет главное содержание предлагаемого читателю ежегодника, издаваемого Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – Институт) и администрацией Ямало-Ненецкого автономного округа.

В России сформировались традиции специального правового регулирования на определенных территориях страны. Потребность в сохранении и приумножении данных традиций в настоящее время очевидна применительно к российской Арктике. Арктический регион обладает значительной географической и природно-климатической спецификой, что обуславливает и его социально-экономическую специфику, и особенности правового регулирования развития.

Значение Арктики возрастает не только по многим объективным причинам, но и в силу сложившейся в современном мире ситуации. Более того, будущее всего человечества тесно связано с развитием и использованием ресурсов Арктики.

Национальные интересы России связаны с использованием ресурсной базы Арктики, с необходимостью ее сохранения и предполагают обеспечение мира и сотрудничества в этом регионе. Основными гуманитарными целями совершенствования правового регулирования развития Арктической зоны РФ являются ограничение и по 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 региона. Всего этого можно добиться лишь полноценно используя весь

потенциал национального и международного права и весь арсенал средств юридической науки.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ реализует функции правового обеспечения деятельности Правительства РФ, осуществляя экспертное сопровождение проектов законов и иных нормативных правовых актов, ведет фундаментальные научные исследования по актуальным направлениям развития законодательства, в том числе по проблемам правового режима различных территорий Российской Федерации, стратегического планирования социально-экономического экологически безопасного развития России и ее регионов, правовой защиты национальных интересов страны. Сотрудники Института приняли активное участие в разработке проекта федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации».

Арктические богатства и благоприятная окружающая среда относятся к стратегическим приоритетам России. Реализация территориального и ресурсного потенциала России как самого крупного арктического государства современного мира зависит от многих факторов (экономический, политический, географический, исторический и др.). Но особая роль отводится правовым регуляторам, способным задать требуемое направление в обеспечении развития общественных отношений, в рассматриваемом аспекте – комплексного развития Арктической зоны РФ.

Российское законодательство представляет собой сложную социальную систему, постоянно испытывающую воздействие различных факторов. Это почти исключает возможность его рассмотрения только лишь сквозь призму собственно закона как строгого юридического документа. Ведь таким образом существенно упрощается и искажается фокус восприятия правовой действительности, не видны или даже могут быть утрачены социальные, политические, экономические, структурные, нормативные ее грани. Поиск и закрепление необходимых критериев определения границ правового регулирования в рассматриваемой сфере позволяют избежать поспешных правовых решений, оптимальным образом определить круг вопросов, регулируемых тематическими федеральными и региональными законами, а также иными нормативными правовыми актами.

В 2013 году на федеральном уровне приняты решения, способные серьезно повлиять на судьбу российской Арктики: утверждена Стратегия развития и обеспечения национальной безопасности Арктической зоны на период до 2020 года, разработан проект государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Фактически 20 февраля 2013 г. Президент РФ В.В. Путин утвердил стратегический план по развитию Арктической зоны РФ. В числе намеченных задач приоритетное место занимает комплексное освоение региона, создание

там современной инфраструктуры, а также обеспечение его экологической безопасности. Кроме того, предполагается уделить внимание защите и охране государственной границы арктических территорий России, решению ряда оборонных вопросов.

Развитие государственного управления в стране, как и в различных ее регионах, невозможно без эффективной слаженной работы федеральных и региональных органов государственной власти, деятельность которых должна быть оптимально «вмонтирована» в общую систему государственного управления. Более того, необходимо взаимодействие федеральной власти, регионов, муниципальных образований, бизнес-структур и общественных объединений в развитии современной инфраструктуры в Арктике, обеспечении экологической безопасности, социальной и экономической кооперации.

Федеративный характер государства предполагает относительно самостоятельные формы осуществления власти на каждом из ее уровней, поэтому вопрос о компетенции государственных институтов в условиях федеративного государства лежит, прежде всего, в плоскости разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями осуществления публичной власти. Специфика Арктики может стать основой для нестандартных решений в данной сфере.

Современный этап разграничения полномочий, равно как и предыдущие этапы, охватывает не только собственно разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектами Федерации, но и передачу осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В целом такая передача полномочий способствует активизации социально-экономического развития регионов, поскольку позволяет передать выполнение важных социальных функций государства на максимально приближенный к населению уровень государственной власти, т.е. уровень субъектов Федерации. В то же время такое решение вопроса не создает чрезмерной нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации, поскольку финансирование осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Но нестабильность правового регулирования полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации продолжает порождать определенные трудности, в том числе и потому, что в законодательных актах субъектов Федерации отсутствует единообразие в подходах и приемах определения компетенции органов исполнительной власти. Все это не способствует эффективному развитию арктических субъектов Российской Федерации.

Принцип субсидиарности требует, чтобы решение стоящих перед властью задач осуществлялось на том уровне, на котором это возможно делать оптимально – прежде всего, с точки зрения доступности для

граждан публичных услуг, максимального учета интересов граждан, проживающих на соответствующих территориях. Это положение во многом определяет развитие федеративных отношений и местного самоуправления.

В связи с этим необходима тщательная подготовка изменений федерального законодательства, связанных с управлением в Арктической зоне РФ. Следует проводить более глубокую оценку целесообразности принятия соответствующего закона, включающую всесторонний анализ возможностей реализации необходимых полномочий органами государственной власти субъектов Федерации с учетом их социально-экономической дифференциации. Важно осуществить правовое обеспечение создания арктического кластера для решения задач комплексного социально-экономического развития Арктической зоны РФ начиная с 2014 г.

Институт сформировал мощную научно-методическую базу для научно-юридического обеспечения решения названных задач. При этом речь идет не только о собственно правовых исследованиях (например, «Правовое обеспечение промышленности», 2010), но и о разработках на стыке права и иных направлений («Экономико-правовые институты регулирования регионального развития Российской Федерации», 2013).

Развитие Арктической зоны РФ имеет разные уровни правового регулирования. Речь идет не только о федеральном уровне, но и о региональном и отчасти даже муниципальном уровнях (например, «Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование», 2010). Более того, большое значение имеет международно-правовой уровень регулирования в рассматриваемой сфере отношений. У Института имеются разработки по вопросам взаимовлияния национального и международного права (например, коллективные монографии: «Международное право и национальное законодательство», 2009; «Выполнение международных договоров Российской Федерации», 2011).

Инициирование издания данного ежегодника связано и с необходимостью комплексного сравнительно-правового исследования развития Арктики. Потенциал Института позволяет раскрыть данный аспект регулирования развития Арктики. В фокусе внимания ученых Института общие вопросы сравнительного правоведения (в частности, «Методология сравнительного правоведения», 2012; «Сравнительное правоведение в условиях интеграции государств», 2013), динамика развития законодательства иностранных государств (многотомные издания Конституций государств мира, сравнительно-правовых исследований по национальным системам государств разных регионов мира 2010–2013 гг.), а также специальные аспекты (например, «Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества», 2011).

В работах Института представлены различные направления эволюции российского законодательства, пути дальнейшего развития права и совершенствования законодательства. Его коллективом готовятся концепции развития законодательства в целом и по отраслям в разных форматах с периодичностью в несколько лет (в частности, в 2004, 2010, 2013 гг.). В концепциях развития конституционного, международного, природоресурсного, экологического и ряда иных отраслей законодательства нашли отражение и проблемы развития особых территорий, в том числе российской Арктики. В ежегоднике представлены соответствующие научные разработки.

Эффективное развитие российской Арктики невозможно без совершенствования основ управления в Арктической зоне. Государственное и муниципальное управление, основываясь на принципах и нормах Конституции РФ и международного права, обладает определенной спецификой, что требуется учитывать и в правотворчестве, и в правоприменении. В исследовании нашли отражение актуальные вопросы статуса и границ арктических субъектов Российской Федерации. Значительное внимание уделено вопросам социально-экономического развития Арктического региона, включая финансово-правовой и энергетический аспекты. Ключевое значение для развития Арктики имеет охрана окружающей среды и организация рационального природопользования с учетом природных арктических условий. На природную специфику данного региона сделан особый акцент. Наконец, главным богатством любой страны, любого региона остаются люди. Граждане, их права, свободы и законные интересы – приоритет развития российской Арктики. В связи с этим в ежегодник вошли исследования правового положения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих в Арктической зоне РФ.

Отдельные исследования по вопросам развития российской Арктики предпринимались Институтом и ранее (например, «Право и Арктика», 2011). В настоящее время данная тема становится постоянным комплексным направлением исследований в Институте.

Правовая наука готова к тому, чтобы превратить Арктику в территорию права. Многие общеправовые вопросы в целом решены, но необходима дальнейшая проработка специфики регулирования развития Арктической зоны РФ. Авторский коллектив выражает надежду, что содержащиеся в данном ежегоднике исследования будут способствовать реализации национальных интересов России в Арктике, а также активизируют научный анализ и прогнозирование оптимальных сценариев такой реализации. Мы рассчитываем, что в дальнейшем в ежегоднике будут представлены работы не только ученых Института, но и представителей других специальностей и направлений.

ЯМАЛО-НЕНЕЦКИЙ АВТОНОМНЫЙ ОКРУГ – ФОРПОСТ РОССИИ В АРКТИКЕ. КРАЙНИЙ СЕВЕР – НАЧАЛО РОССИИ

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

Ямал переживает новую мощную волну промышленного развития, по масштабу и значению сопоставимую с легендарными открытиями прошлого века. В регионе активизирована работа по освоению богатейших углеводородных месторождений, продолжается строительство газотранспортных магистралей, началось формирование новой для России транспортной инфраструктуры, развивается нефтехимия и другие перерабатывающие отрасли. Именно здесь берут начало стратегические проекты по научному сопровождению всех промышленных преобразований на Крайнем Севере. На Ямале укрепляется роль и значимость уникальной культуры и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов. Именно ямальцы становятся пионерами в разработке и принятии масштабных экологических и социальных программ. Неслучайно все чаще Ямало-Ненецкий автономный округ называют форпостом России в Арктике. И наша задача – укрепить этот статус: практической работой, отличными результатами показать, что Крайний Север – не окраина огромного российского государства, а ее начало, что это наша земля, на которой испокон веков жили наши предки, и мы и впредь будем работать над тем, чтобы этот суровый край был комфортным и удобным для проживания.

Среди многих мероприятий этой масштабной работы следует назвать международную встречу высоких представителей государств – членов Арктического совета, которая прошла в апреле 2013 г. в Салехарде под председательством Секретаря Совета Безопасности РФ Н.П. Патрушева. Значимым ее итогом стала поддержка Президентом РФ инициативы создания в Салехарде Российского центра изучения Арктики.

В сентябре 2013 г. ямальская столица принимала участников III Международного форума «Арктика – территория диалога», основной темой которого стала экологическая безопасность в Арктике. Именно в Арктике формируются климатические законы всей планеты, и именно на этой территории след от вездехода остается на десятилетия. Любой промышленный проект влияет на хрупкую северную природу. Еще один важнейший аспект: на Ямале более 40 тысяч представителей коренных малочисленных народов Севера, около 15 тысяч из ко-

торых живут по законам предков, кочуя по тундре со стадами оленей. Это наши люди, ямальцы, россияне, и Арктика – их единственный дом. А основа их жизни – олень, рыба, пушнина – это природа. Та самая, которую мы, строя свои очень рентабельные объекты, можем разрушить. И так не только на Ямале, но и на всей арктической «макушке» Земли. Потому тема, которая обсуждалась в Салехарде, – не просто разговор, а вопросы, от общего решения которых зависит жизнь наших потомков. И глава государства В.В. Путин отметил, что обсуждаются эти вопросы в символическом месте, на Ямале. Повторюсь, наш регион – пионер в освоении Арктики, а потому наряду с мощными промышленными и инфраструктурными проектами мы развиваем не менее масштабные экологические, научные и гуманитарные проекты. Ни один промышленный проект в округе не получает «зеленый свет», во-первых, без строгой экспертизы на соответствие экологическим стандартам, во-вторых, без проведения общественных слушаний, на которых экспертами выступают представители тундровиков, которые будут пасти там своих оленей, ловить рыбу. А они-то знают, как надо относиться к природе. И производственники вынуждены удовлетворять требования коренных северян – зачастую в ущерб рентабельности. Бывают случаи полной переделки проектов. Например, на автодороге «Салехард – Надым», которая строится в рамках «Северного широтного хода», чтобы не нарушать древние маршруты касланий, на каждые 4 км дороги делается олений переход. Всего на 330 км трассы – больше 80 таких переходов. Или пример мощнейшего Бованенковского месторождения: когда начинается период гнездования птиц, нереста рыб или идет каслание оленей, работа газодобытчиков приостанавливается. Да, это недешево обходится. Но мы понимаем, что если бездумно подходить к освоению природы в таких широтах, то получим не глобальные преимущества, а глобальные проблемы. И мы благодарны промышленникам, которые разделяют нашу позицию и демонстрируют социальную направленность бизнеса.

Еще один факт: площадь Ямала – более 750 тыс. кв. км. А площадь заказников, заповедников и природных парков в округе – около 79 тыс. кв. км, то есть каждый десятый квадратный метр Ямала – это особо охраняемые территории. Но мы не ставим задачу все огородить. Природные ресурсы Ямала, северных территорий вообще – это стратегическая мощь России. Задача в другом. Ее очень четко сформулировал Президент России на салехардском форуме, подчеркнув, что ключевым принципом развития Арктики должно стать обеспечение баланса между хозяйственной деятельностью и сохранением окружающей среды. Мы на Ямале этот компромисс стараемся обеспечить. И эта работа будет только усиливаться.

Непреложный факт: мощный фундамент обеспечения энергетической безопасности государства – это колоссальные ресурсы Арктики, поэтому реализация Энергетической стратегии России до 2030 года

неразрывно связана с исполнением другого документа – Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом РФ. Так предопределено природой, что львиная доля всех энергоносителей сконцентрирована именно на Ямале: газовые ресурсы округа составляют около 147 трлн кубометров. В регионе, в зависимости от конъюнктуры, ежегодно добывается до 600 млрд кубометров газа. Перспективы наращивания добычи газа стимулируют развитие новых газотранспортных проектов. Это Северный и Южный потоки, система магистрального транспорта газа «Бованенково – Ухта – Торжок – Европа» и др.

Проекты, которые реализуются на Ямале (комплексное освоение месторождений ЯНАО и севера Красноярского края, полуострова Ямал и прилегающих акваторий; создание производства сжиженного газа на полуострове Ямал – «Ямал СПГ»; строительство арктической железной дороги «Северный широтный ход» и многофункционального морского порта Сабетта, которые активизируют движение по Севморпути), в скором времени изменят экономическую картину Севера России, откроют новые перспективы многим регионам.

Строящийся на Ямале порт Сабетта рассматривается не просто как монопорт для поставок углеводородного сырья, но и как многофункциональный терминал, открывающий всем территориям России ворота Северного морского пути в Азию, Европу, Америку. И именно в таком виде – как многофункциональный узловой арктический порт – Сабетта фигурирует и в документах по развитию Арктической зоны России, и в Транспортной стратегии государства до 2020 года, то есть позиция ямальских властей поддержана Президентом и Правительством России.

Логически связан с «Ямал СПГ» проект «Северный широтный ход», разработанный в продолжение формирования транспортной инфраструктуры центральной части Арктической зоны России. Его маршрут – «Станция Обская–2 – Салехард – Надым – Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево» – недостающее звено протяженностью всего 700 км железнодорожного полотна. Но эти 700 км свяжут Ямал с Уралом и северо-западом России, в перспективе обеспечат вывод транспортной системы России к Севморпути, а значит, по арктическому контуру материка и на Запад, и на восток – в Азиатско-Тихоокеанский регион, и куда только появится необходимость.

Коридор «Северного широтного хода» может использоваться для экспорта газа Ямала, зерна Сибири, металла Урала, угля Кузбасса, нефтепродуктов Татарстана и Башкортостана и других товаров многих регионов России. Не стоит забывать, что на полуостров Ямал выходит еще и Северная железная дорога, идущая с запада России через Республику Коми в город Лабытнанги. Очень многие регионы, не имеющие выхода к Арктике, получат северный путь доставки.

Повышение актуальности темы развития Арктики способствует ускорению принятия государственных программ, нормативных правовых актов.

Можно констатировать, что ямальские инициативы востребованы. Нас слышит мировое сообщество. Не секрет, что конкуренция в Арктике нарастает. Своими проектами мы даем понять нашим зарубежным партнерам, что Россия и ее регионы имеют не только желание, но и ресурсы, технологии, кадры, силы и средства осваивать Крайний Север. Арктика – наш дом, и мы ее никому не отдадим. И в этом мы опираемся на мнение населения и Ямала, и России в целом. В основе наших планов – здоровые амбиции. Любые самые грандиозные проекты осуществимы только при поддержке населения. И на Ямале эта поддержка есть, потому что ямальцы точно знают, что конечная цель любого проекта, любой программы – повышение уровня и качества жизни.

Северяне все чаще выступают с законодательными предложениями. Только за прошлый год совместно с жителями округа разработан региональный Закон «Об образовании», по инициативе жителей дети в возрасте до трех лет из малоимущих семей обеспечены дополнительным питанием, установлено вознаграждение опекунам недееспособных граждан.

Совсем скоро мы станем свидетелями и участниками выхода России на новый виток экономического развития. И поскольку Ямал – сердце российской Арктики, мы всемерно поддерживаем идею согласованного правового регулирования хозяйственной и иной деятельности на Крайнем Севере России.

Ближайшие годы будут решающими – как в геополитическом плане, так и в региональном. Совершая глобальный рывок, важно сохранить национальный и культурный дух, присущее ямальцам единство и при этом не потерять бдительность и ответственность перед новыми вызовами. Сил для этого у нас достаточно. Важно правильно распорядиться ими.

Раздел 1

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ



УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ МАКРОРЕГИОНОВ (НА ПРИМЕРЕ АРКТИЧЕСКОЙ ТЕРРИТОРИИ, ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА)

В.П. Емельянцев,
кандидат юридических наук,
заместитель директора
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

Постановка проблемы. Российская Федерация как правопреемник СССР включает в себя обширные территории с существенным географическим, социальным и экономическим разнообразием. Исторически для государства одной из важнейших задач был поиск оптимальной модели сбалансированного социально-экономического развития регионов как основы для перспективного развития территории страны в целом. Ускорение темпов глобализации, сопровождающееся интеграцией государств, либерализацией трудовой (и иных видов) миграции, формирует новые задачи. Речь идет о качественных изменениях в структуре развития целых регионов нашей страны, вызванных рядом социально-экономических потрясений и кризисов последних десятилетий. Как следствие в постоянном мониторинге нуждается ситуация с дисбалансом между экономически активными и депрессивными регионами.

В современных условиях практика решения обозначенной проблемы за счет государственной поддержки, выражающейся в передаче части ресурсов от динамически развивающихся центров к менее развитым, подвергается серьезной переоценке. Кроме того, традиционные методы управления (вертикальная централизация власти, прямое принуждение, идеология) уже не создают необходимой мотивации для субъектов развития к реализации новых глобальных (масштабных) проектов, затрагивающих территории нескольких регионов. Если еще 10–15 лет назад государство могло обеспечить инвестиционное стимулирование, в частности путем создания инфраструктурных условий, то в настоящее время приоритет смещается к обеспеченности территорий человеческим капиталом как высококвалифицированного уровня, так и с низкой стоимостью рабочей силы и благоприятному деловому климату. В итоге набором каких-либо единых универсальных мер не удастся обеспечивать

эффективную государственную политику, направленную на сбалансированное развитие территорий.

В качестве определяющих факторов усиливается значение новых форматов культурной политики – образа жизни, стиля поведения, культурно-символического потребления, что предопределяет задачи по конвертируемости роста экономики в качество жизни и среды¹. В результате регионы вынуждены конкурировать друг с другом не только за поступающие от федерального центра ресурсы, но и за инвесторов, миграционные потоки, обеспечивающие сохранение и привлечение высококвалифицированных рабочих. В конкурентную борьбу включаются не только субъекты Федерации, но и представляющие их города (происходит переоценка роли больших и малых городов).

Построение инновационной экономики и модернизация производства требуют применения самых передовых технологий в государственном управлении. Перед современным государством встает задача качественного изменения подходов в государственном управлении – оно должно стать интеллектуальным центром регулирования и прогнозно-стратегического ориентирования рынка. По утверждению С.Ю. Глазьева, «с помощью интеллектуального государства возник и утвердился принципиально новый тип управления, отличный от оперативного, – программно-целевой»². Для этого потребовалось, чтобы государственная политика в отношении социально-экономического развития территории стала опираться на адекватные научно обоснованные стратегии, утвержденные как на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, так и на субрегиональном уровне.

Формирование принципиально новых подходов к социально-экономическому развитию и обустройству территорий, обеспечивающих устойчивое развитие макрорегионов, включающих в себя нескольких территориальных образований, характерно как для зарубежных государств, так и для Российской Федерации. В результате концепции реализации государственной региональной политики подвергаются постоянной переоценке. В Российской Федерации эти отношения осложняются необходимостью преодолеть экономическую и инфраструктурную изоляцию северных (арктических) и дальневосточных территорий от европейской части России, обеспечить их выравнивание в социально-экономическом развитии³. Для решения этой пробле-

¹ См.: Зуев С. Проблемы и перспективы региональной политики России. В кн.: Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007. М., 2008.

² Глазьев С.Ю. Состояние экономической науки и инновационные процессы в России и в мире. В кн.: Динамика инноваций / под ред. В.И. Супруна. Новосибирск, 2011. С. 91.

³ Этот фактор, а также политическая необходимость в обеспечении лояльности элит и населения таких регионов для обеспечения государственной целостности выступают определяющими аргументами для сохранения политики солидарного обеспечения равномерного развития территорий и устранения существенной дифференциации в развитии регионов.

мы на всех уровнях власти принимаются управленческие решения, направленные на поддержку как крупных экономических регионов, так и отдельных субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, отдельных хозяйствующих субъектов – институтов развития. Идеология поддержки, как правило, аргументируется необходимостью обеспечить оборону и безопасность страны, защиту окружающей среды, гарантировать права и законные интересы коренного населения. Реализация новой концепции обеспечения социально-экономического развития за счет здоровой конкуренции между публично-правовыми образованиями, в основе которой работа по созданию наиболее благоприятного инвестиционного климата, нуждается в дополнительных стимуляторах правового, экономического и организационного характера.

Создание качественно новых технологий, которые в том числе позволили бы повысить эффективность управления развитием как административно-территориальных образований, так и макрорегионов, как правило, основывается на комплексном подходе к решению проблем¹: во-первых, речь идет о качественно новом механизме индикативного планирования и выборе приоритетов в отраслевых экономических (промышленные, транспортные, сельскохозяйственные, градостроительные) и социальных (демографические, экологические, кадровые) управленческих решениях; во-вторых, о решении системных задач по де бюрократизации разрешительной и контрольно-надзорной деятельности²; в-третьих, о совершенствовании механизма оптимального распределения полномочий между уровнями компетенции; в-четвертых, о конструировании правовых норм, которые позволили бы при решении указанных проблем обеспечить конституционные требования федеративного единства государства, прав и интересов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, организаций и граждан, и как следствие – единого правового пространства³.

¹ Результаты анализа, проведенного сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, свидетельствуют о том, что в последнее время отечественная юридическая наука в основном сконцентрировала свои усилия на исследованиях, посвященных изучению государства как целого и его отдельных институтов (законодательных, судебных, исполнительных органов власти), муниципальных органов, а также на отдельных проблемных вопросах законодательства (административные процедуры и контроль, административные барьеры, централизация и децентрализация компетенции государственных и муниципальных органов власти, вопросы административной реформы).

² Развитие сложных форм взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления и частным бизнесом (в настоящее время перестали употреблять понятие «сращивание власти и бизнеса») приводит к появлению сложных механизмов государственного регулирования.

³ Экспертные оценки и статистические показатели свидетельствуют как в целом об увеличении нормативного регулирования, так и о смещении регулятивной компетенции на подзаконный уровень – на уровень федеральных органов исполнительной власти. С одной стороны, это должно приносить положительные результаты: право и порядок способствуют сбалансированному развитию общества. С другой стороны, в такой ситуации чем сложнее регулирование, тем больше затруднений возникает для развития конкуренции и появления новых направлений развития; увеличивается уровень коррупции. Тысячи страниц нормативных правовых актов становятся непреодолимым препятствием для участников гражданского оборота и источником коррупции для участников процесса регулирования общественных отношений.

В рамках настоящей работы предполагается провести анализ организационно-правового механизма управления развитием Арктики¹, Дальневосточного и Байкальского регионов, Крыма как макрорегионов.

Макрорегион как специальный объект государственного управления. Идея о создании макрорегионов не относится к числу новаторских. Перспектива использования синергетических эффектов заставляет задуматься о возможных формах кооперации субъектов Российской Федерации. При сохранении основных регулирующих функций за государством развитие кооперации субъектов Российской Федерации поможет решить общие для них социально-экономические проблемы. Это, в свою очередь, создает еще один повод для обсуждения идеи о возможных способах развития макрорегионов.

Тенденции к кооперации субъектов Российской Федерации, как правило, проявляются по территориальному признаку и общности интересов: для усиления влияния, достижения региональных интересов и т.д. Например, такая кооперация отчетливо прослеживается среди субъектов Российской Федерации, территории которых располагаются в Арктической зоне. Наблюдается она и среди субъектов Дальневосточного региона. Основная причина, которая порождает новые дискуссии о создании макрорегионов, кроется в постоянно возникающих несовпадениях границ экономического и административно-территориальных пространств. Такое несовпадение проявляется на уровне как федерального центра с субъектами Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации с местным самоуправлением.

До последнего времени в действующем законодательстве отсутствовало нормативное определение понятия «макрорегион», несмотря на то что ученые постоянно используют термин «регион», ассоциируя его как с административно-территориальной единицей – субъектом Российской Федерации, так и с экономически сложившимся районированием. Так, А.Н. Чертков выделяет три вида макрорегионов: федеральные округа, ассоциации экономического взаимодействия

¹ Сухопутные территории Арктической зоны Российской Федерации определены Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» и включают: территорию Мурманской области; территорию Ненецкого автономного округа; территорию Чукотского автономного округа; территорию Ямало-Ненецкого автономного округа; территорию муниципального образования городского округа «Воркута» (Республика Коми); территорию Аллаиховского улуса (района), Анабарского национального (Долгано-Эвенкийского) улуса (района), Булунского улуса (района), Нижнеколымского района, Усть-Янского улуса (района) (Республика Саха (Якутия)); территорию городского округа города Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района, Туруханского района (Красноярский край); территорию муниципальных образований «Город Архангельск», «Мезенский муниципальный район», «Новая Земля», «Город Новодвинск», «Онежский муниципальный район», «Приморский муниципальный район», «Северодвинск» (Архангельская область); земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территории Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» и других актах СССР.

субъектов Российской Федерации, экономические макрорегионы¹. Вместе с тем, если федеральные округа еще обладают стратегическим значением для территориального развития России, поскольку их формирование обеспечивает реализацию полномочий главы государства, то два последних вида фактически утратили практическую значимость.

Как правило, в юридической науке при определении понятия «регион» используется административно-территориальный подход, когда регион как социально-экономическое образование замкнут в административных границах определенного субъекта Федерации. Несмотря на известную критику такого подхода², в юридическом смысле альтернативы такому определению долгое время не было.

Интересный для осмысления подход к определению понятия «макрорегион» представлен в документе Минфина методического характера³. В указанном подзаконном акте закреплена строка о финансировании мероприятий, направленных на создание институциональных условий для эффективного управления и устойчивого развития Арктической зоны РФ, формирование нормативной правовой и законодательной базы для закрепления *макрорегиона* в качестве объекта особого государственного управления.

Вместе с тем до настоящего времени не сложилось ясного и четкого представления о том, какие положительные результаты может принести конструирование макрорегионов и в чем особенность государственного управления ими. Если исходить из понимания макрорегиона как цели для конструирования еще одного уровня государственной власти, то такая перспектива маловероятна. В статье 5 Конституции РФ закреплено, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. В свою очередь, федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов. Кроме того, согласно

¹ См.: Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 22–31.

² Например, выполнение требований федерального законодательства (в том числе майских указов Президента РФ) об уровне социально-экономического развития могут обеспечить около трети субъектов Российской Федерации, причем в случае повышения качества управления. Остальные для выравнивания дифференциации в уровнях развития (обеспечение развития социальной, транспортной, жилищно-коммунальной инфраструктуры) будут зависеть от финансовой помощи Федерации. Следует отметить, что юридической обязанности оказывать такую помощь субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям у Федерации нет.

³ См.: Письмо Минфина России от 12 июля 2012 г. № 16-01-08/55 «О представлении информации в целях обеспечения своевременной подготовки проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

п. «е» ст. 71 Конституции РФ федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации.

Отсутствие в юридическом смысле определения региона, макрорегиона создало определенные трудности в управлении развитием территорий, в бюджетном финансировании, в определении субъектов развития, в решении вопроса о достаточности и эффективности нормативно-правовой базы.

Отчасти эта проблема была решена с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании», в котором было закреплено нормативное определение макрорегиона.

В современной отечественной системе государственного управления можно выделить следующие модели, которые можно использовать для управления развитием макрорегионами: создание специализированного федерального органа исполнительной власти по развитию отдельных территорий, создание государственной корпорации, использование инвестиционных ресурсов государственных институтов развития, создание специальных фондов.

В 2012 году была предпринята очередная попытка сформировать эффективный управленческий ресурс по развитию территории, на этот раз Дальнего Востока. В соответствии с Указом Президента РФ для решения организационных вопросов было образовано специальное министерство – Министерство по развитию Дальнего Востока¹.

Идеологию развития предполагалось сформировать по трем блокам: создание территорий опережающего развития, реализация федеральных и государственных программ на территории Дальнего Востока, правовое организационное обеспечение деятельности системы развития Дальнего Востока².

Возможно, при принятии управленческого решения исходили из того, что специализированное министерство по развитию территории позволит оптимизировать построение органов власти по функциональному признаку, недостатки которого уже хорошо известны: вопросы управления рассредоточены по разным министерствам и федеральным службам; нормативные акты, закрепляющие программно-целевой метод планирования (т.н. ФАИП, ФЦП и ДЦП), не позволяют решать задачи по межрегиональной кооперации и развитию экономического сотрудничества в административно-террито-

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Совещание о развитии Дальнего Востока, 20 марта 2014 г. URL: <http://www.government.ru>; Совещание у Президента России с членами Правительства по вопросу социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона. URL: <http://www.government.ru>

риальных границах. Отчасти создание специального министерства позволяет приблизить механизм управления непосредственно к тем ресурсам, которыми располагает регион.

Вместе с тем симбиоз построения власти, основанной на функциональном и административно-территориальном принципе, и включения в эту система министерства, основанного на территориальном принципе, может не только не привести к обеспечению единства государственного управления, но, напротив, выступить деструктивным фактором территориального управления. Избыточная концентрация власти на уровне федеральных министерств не только не приближает принятие управленческих решений к объекту управления, но и влечет существенные противоречия – в вопросах разграничения компетенции, управления государственным и муниципальным имуществом, охраны окружающей среды, а также отсутствия системности в решении задач территориального и социально-экономического развития, дисбаланс между объемом полномочий министерства и отсутствием его ответственности за результаты, с одной стороны, и ответственность губернаторов, не обеспеченную их статусом и компетенцией, – с другой¹.

Кроме того, следует отметить, что создание территориальных министерств свидетельствует о том, что в Российской Федерации так и не сложилось федеративное государство и Россия развивается как централизованное унитарное государство².

Создание институтов развития (драйверов роста) с самого начала ассоциировалось с решением глобальных государственных задач: модернизация экономики, перевод ее на инновационный путь развития и др. Вместе с тем деятельность, например, Внешэкономбанка, в перечне целей которого поддержка регионов, реализующих проекты на российской территории, только начинает набирать обороты. Примеров участия институтов развития в решении задач, связанных с комплексным развитием макрорегионов, пока нет. Институты развития проявили себя только в части влияния на развитие отдельных субъектов Российской Федерации. До настоящего времени не нашло нормативного развития положение п. «з» ст. 71 Конституции РФ о

¹ В истории нашей страны уже имеются неудачные попытки управления Новороссийским и Дальневосточным макрорегионами (генерал-губернаторствами), которые привели к поражению России в Крымской и Русско-японской войнах и территориальным потерям. См.: Чертков А.Н. Макрорегионы в территориальном устройстве Российской империи / История государства и права. 2011. № 20. С. 29–32.

² А.Н. Чертков, исследуя макрорегионы в территориальном устройстве Российской империи, отмечает, что территориальные единицы макрорегионального уровня «функционировали в основном на присоединенных к Российскому государству территориях, на окраинах империи... В целом необходимо отметить, что система формирования и функционирования территориальных единиц макрорегионального уровня в Российской империи зарекомендовала себя как относительно успешная в отношении тех территорий Российского государства, которые были ниже по уровню социально-экономического развития, чем губернии Центральной России» (История государства и права. 2011. № 20).

федеральных фондах регионального развития¹. Нормативно определены только цели, на которые субъектам Российской Федерации предоставляются субсидии из Федерального фонда регионального развития², образуемого в составе федерального бюджета.

Отсутствие выверенной стратегии управления (модели институциональной основы) и научно обоснованной экономической оценки перспектив ведет к неудачным попыткам разработать качественную правовую основу для развития территорий.

В последнее время наблюдается увеличение количества инициатив, исходящих от различных представителей общественности, о разработке федерального закона, с помощью которого предполагается комплексно развивать территории макрорегионов. Однако объективная реальность нередко опровергает идеалистические представления о том, что проблемы, в том числе экономического, социального, организационного характера, можно успешно решать, прежде всего, посредством законов³.

При разработке проектов законов о развитии макрорегионов предпринимается попытка в первую очередь определить государственную политику в этом вопросе и финансовые инструменты для ее реализации. Юридическая наука и правила юридической техники допускают, что законы могут содержать не нормы прямого действия, а декларации, нормы-принципы. Регулирующая роль такого закона будет заключаться в том, что он будет способствовать сосредоточению внимания на усилиях общества, государства, бизнес-сообщества в соответствующем направлении. При инициировании разработки проекта закона о развитии макрорегиона, как правило, предполагается с помощью правовой нормы разрешить назревшие социальные и экономические проблемы. Потенциал нормативных актов огромен. Вместе с тем любому законотворческому процессу должны предшествовать научные исследования, а после принятия соответствующего нормативного акта – грамотные и продуманные управленческие решения.

В лучшем случае инициаторы законопроекта приходят к выводу о том, что возможным предметом такого закона могут стать специ-

¹ Формирование этих фондов «заморожено». Федеральный фонд регионального развития формируется в составе федерального бюджета в целях предоставления бюджетом субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (или проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития. Объем Федерального фонда регионального развития и распределение его средств между субъектами Российской Федерации или группами субъектов определяются при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении. В частности, подобные программы были разработаны (и по ним проводятся различные мероприятия) в Татарстане, Чувашии, Санкт-Петербурге, Ленинградской области и других регионах.

² См.: Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 212 «Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации субсидий из Федерального фонда регионального развития» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Боголюбов С.А. Законодательное обеспечение развития сельского хозяйства // Журнал российского права. 2007. № 9.

альные правила о предоставлении налоговых льгот и преференций для вновь создаваемых предприятий, о развитии новых форм государственно-частного партнерства и декларирование о необходимости поиска дешевых кредитных ресурсов.

Идея об организации управления на макрорегиональном уровне вновь возникла с переходом функций отраслевого планирования к крупнейшим российским корпорациям и финансово-промышленным группам. В этом смысле одним из возможных направлений развития государственного управления видится переход к макрорегиональному уровню и масштабу стратегирования. При этом необходимо осмыслить два концептуальных решения: как должна распределяться компетенция между субъектами управления (в основном органами государственной власти) при капитализации территорий и росте качества жизни на них, и как на нормативном уровне должна быть отражена обозначенная задача в контексте смещения объекта управления от управления отраслями и крупными корпорациями к управлению развитием территорий.

Концепция законопроекта о развитии конкретного макрорегиона может иметь следующую структуру: предмет правового регулирования – отношения, возникающие в ходе реализации государственной политики по управлению развитием макрорегиона; полномочия по определению территории, которую предполагается рассматривать в качестве специального объекта управления – макрорегиона, закрепляются за Президентом РФ; Президент РФ утверждает состав территории макрорегиона по предложению Правительства РФ. Основания для подготовки такого предложения могут быть самыми разнообразными. В этом случае экономической науке предлагается отдать на широкое усмотрение решение вопроса об экономическом районировании.

Развитие возможно только при минимуме барьеров и наличии необходимых ресурсов. В первом случае речь идет о возможности установить на территории макрорегиона правовой режим, который может содержать в качестве исключения более благоприятные условия для инвестора (привлечение иностранной рабочей силы, получение разрешения на строительство, получение земельных участков из государственной и муниципальной собственности для осуществления предпринимательской деятельности). В каждом случае для решения конфликта интересов в треугольнике «экология – население территорий – ресурсодобывающая и обрабатывающая промышленность» необходим особый подход.

Представляется, что в законе целесообразно закрепить поручение органам управления институтами развития разрабатывать и реализовывать бизнес-проекты, способные кооперировать усилия и ресурсы территорий различных субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем следует отметить, что конструирование специальных правовых режимов даже при высоком уровне подготовки самого текста законопроекта не застрахует от возможных в будущем правовых коллизий.

Формирование новой парадигмы регионального развития в зарубежных странах и ее влияние на Россию. Научный и практический интерес представляет зарубежный опыт и оценка возможности его использования для решения отечественных проблем, в частности определение последовательности действий, в том числе по принятию необходимых документов, выбор институтов развития, закрепление их компетенции (предмет деятельности, цели и задачи) в системе государственного управления, регламентация взаимоотношений федеральных, региональных и муниципальных органов власти с бизнес-структурами и институтами гражданского общества, пределы и размеры государственного участия в создании финансовых и институциональных основ, в механизмах стимулирования бизнеса – как в форме прямых государственных инвестиций, так и в виде государственно-частного партнерства.

В зарубежной практике регионального подхода к решению проблем социально-экономического развития и территориального обустройства имеется богатый исторический опыт¹. В странах Европейского Союза развивается стратегия неолиберальной политики – предполагается реформировать принцип территориального выравнивания и солидарности с точки зрения локальной или субрегиональной самообеспеченности. В этих странах все большее распространение получает идея о том, что «государство не может гарантировать выравнивание во всех областях, но может просто обеспечить поддержку инвестиций и инициатив, которые создают благоприятные условия для самостоятельного регионального развития»². Например, во Франции государство из главного субъекта экономических реформ преобразовалось в координатора связей, что на практике реализуется в рамках децентрализованной модели инновационного развития, основу которой составляют регионы³.

Кроме того, региональная политика, основанная на принципах солидарности, в странах ЕС не выдерживает критики и начинает подвергаться переоценке в пользу модели, в основе которой принцип поддержки точек экономического роста, а не помощи отстающим. На этом фоне в экономике первостепенное значение приобретает прин-

¹ Автором первой классической региональной теории считается немецкий экономист первой половины XIX в. И.Г. фон Тюнен, разработавший метод абстрагирования от реальной действительности, ставший прообразом регионального моделирования.

² Пчелинцев В.С. Глобализация, города-регионы и полицентричность в Германии и Нидерландах. В кн.: Региональное развитие и вызовы глобализации: сборник обзоров и рефератов. М., 2010. С. 130.

³ См.: Лапина Н.Ю. Новая индустриальная политика и полюса конкурентоспособности во Франции. В кн.: Региональное развитие и вызовы глобализации: сборник обзоров и рефератов. М., 2010. С. 41.

цип приоритетности рынка и обеспечения конкуренции, что нацеливает «на постепенную дерегуляцию государственной экономической и социальной политики»¹.

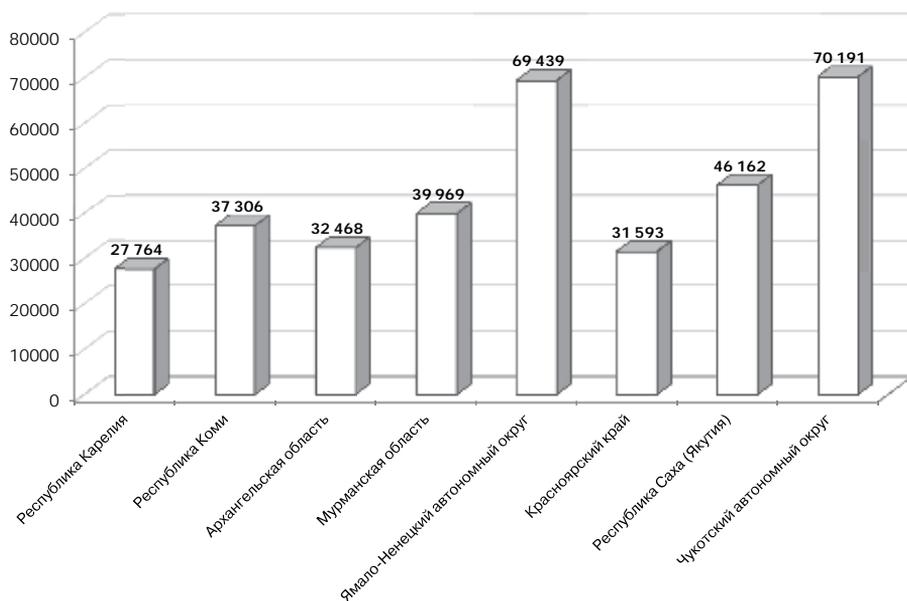
Такие идеи оказали влияние и на государственную политику Российской Федерации в отношении поддержки и развития регионов, где приоритет получает подход, основанный на использовании пространственного планирования для создания конкурентоспособности территорий. Так, согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года одной из основных задач государственной политики регионального развития в долгосрочной перспективе будет «развитие инфраструктурной обеспеченности территорий и создание условий для повышения конкурентоспособности экономики регионов, а также решения вопросов социального развития, включая повышение транспортной доступности территорий». Понятие «конкурентоспособность» скорее экономическое, чем юридическое, поэтому нет его нормативного определения. Кроме того, отсутствуют нормативные признаки субъектов, которые должны конкурировать между собой.

В общем представлении конкурентоспособность региона определяется как способность субъектов Российской Федерации, муниципальных образований обеспечивать сравнительно высокие доходы, уровень занятости, качество жизни населения в условиях как национальной, так и глобальной конкуренции.

Очевидно, что реализация таких направлений государственной региональной политики невозможна без осуществления на уровне отдельного субъекта Российской Федерации и муниципального образования качественного управления развитием территории, согласованного с общероссийскими приоритетами. В связи с этим большое научно-практическое значение приобретает поиск способов совершенствования применяемых на уровне региона или отдельного города подходов к управлению развитием территорий в целях обеспечения максимального эффекта для всех участников социальных и экономических отношений.

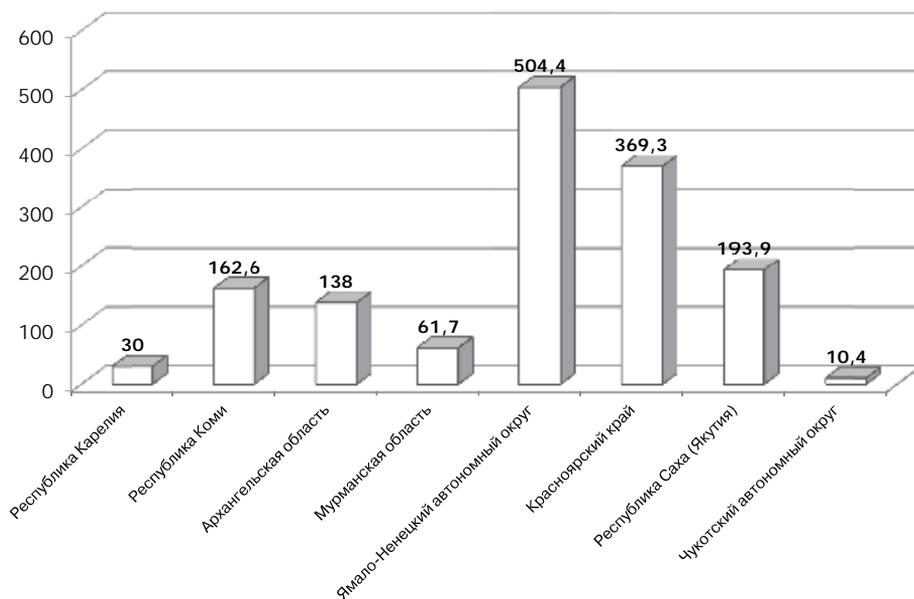
По уровню доходов работающего населения среди субъектов Российской Федерации, расположенных в Арктической зоне, отмечается усиление конкуренции как среди старопромышленных районов (Мурманская и Архангельская области, Красноярский край), так и между территориями новопромышленного освоения (Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия)).

¹ Werner Heinz. Deutsches Institut für Urbanistik / Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации=Kommunale und regionale entwicklungsprozesse unter den bedingungen und europaisierung: нем.-рос. проект / под ред. г.В. Виткэмпера, г.Я. Козлова, В.С. Авдоница; Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина, Вестфальский университет им. Вильгельма. М., 2006. С. 45.

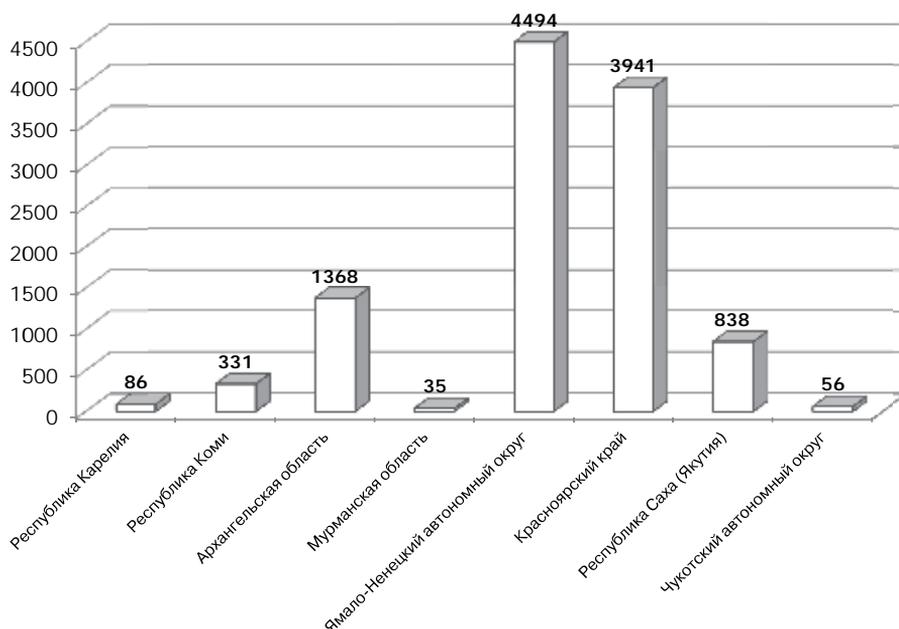


Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников в субъектах, расположенных в Арктической зоне, в 2013 г., руб.

Кроме того, глобализация мировой экономики сопровождается усилением конкуренции среди экономических регионов за привлечение инвестиций.



Инвестиции в основной капитал в субъектах, расположенных в Арктической зоне, в 2013 г., млрд руб.



Иностранные инвестиции в субъектах, расположенных в Арктической зоне в 2013 г., млн дол. США

В отношении инвестиционной политики сохраняется главенствующая функция государственного регулирования, преобладание государственного капитала над частным; законодательное закрепление основ государственно-частного партнерства не завершается¹.

В перспективе можно прогнозировать уход от традиционной перераспределительной и компенсационной системы мер поддержки отстающих регионов. В качестве географической цели пространственного планирования может выступать региональный (макрорегиональный, город-регион), а не административно-территориальный или национальный уровень.

Единое правовое пространство и специальные правовые режимы на отдельных территориях (ОЭЗ, ТОР). Термин «принцип единого правового пространства» сравнительно недавно используется в юридической лексике. Нормативно принцип еще не раскрыт. Упоминание о нем, как правило, встречается при оценке соответствия Конституции РФ и федеральным законам нормативных актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В то же время федеральный законодатель все чаще применяет специальные

¹ Проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» № 238827-6, внесенный Правительством РФ в марте 2013 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, к июню 2014 г. прошел только первое чтение. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/>

законы для стимулирования экономической активности на отдельно взятой территории (или их совокупности).

Для развития запланированных процессов нужно поощрять инициативу и формировать компетенцию. Определенную помощь субъектам Российской Федерации могла бы оказать реализация идеи о децентрализации государственного управления путем перераспределения полномочий в пользу субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и обеспечения таких полномочий финансовыми ресурсами¹. Основная цель эффективного управления усматривается в поиске сбалансированного распределения полномочий и ресурсов между органами государственной власти и местного самоуправления и создании условий для развития экономических связей между хозяйствующими субъектами. Однако по известным причинам такая инициатива не находит отклика и поддержки в федеральных органах исполнительной власти. Более того, приобретают бюрократический характер и поручения Президента РФ по конкретным вопросам о децентрализации. В результате органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вынуждены искать другие пути развития собственных территорий.

В настоящее время органы государственной власти субъектов Российской Федерации де-юре исключены из управления экономикой. В сложившихся условиях централизации за ними де-факто утвердилось право на проявление инициативы по экономическим вопросам на территории субъекта². К этому следует добавить их возможности по формированию госзаказа и передачи части государственных услуг на аутсорсинг.

Вопросы правового регулирования развития макрорегионов и социально-экономического развития отражены в одних и тех же правовых актах и закрепляемых ими инструментах.

В последние десятилетия для реализации мегапроектов в качестве инструмента развития отдельных территорий стало практиковаться принятие специального федерального закона. На основании специального закона были реализованы проекты по созданию инфраструктуры для организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г.³ в городе

¹ Формирование компетенций субъектов Федерации определяется государственной политикой в отношении централизации и децентрализации полномочий, на которую, в свою очередь, все большее влияние оказывают субрегиональные международные связи по линии сотрудничества, и участием Российской Федерации в интеграционных объединениях.

² Можно провести аналогию с опытом совнархозов. С возрождением совнархозов область (основная административная единица) постепенно становилась центром руководства экономикой, а первый секретарь обкома приобретал решающий голос при принятии решений по экономическим вопросам.

³ См.: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.

Сочи, по развитию города Сочи как горноклиматического курорта, по созданию необходимой инфраструктуры для организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 г. и развитию города Владивостока¹, по обеспечению функционирования территориально обособленного комплекса (инновационный центр «Сколково») и жизнедеятельности на его территории².

Роль специальных законов в развитии территорий заключается в том, что в них устанавливаются исключения из общих правил гражданского, трудового, земельного, градостроительного, административного (в том числе миграционного) законодательства. На определенный период изменяется объем компетенции уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления. В основе специальных законов – императивное предписание, метод административно-властного управления. Такой метод позволяет в сжатые сроки максимально мобилизовать имеющиеся ресурсы для реализации проекта.

Следует также отметить, что принятие законодательного акта о развитии территории по сути означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации не в состоянии самостоятельно организовать динамическое, устойчивое развитие или реализовать «мегапроект».

Отсутствие выверенной стратегии государственного управления развитием территорий побуждает субъекты Российской Федерации проявлять определенную активность в поиске новых форм сотрудничества, которые позволяли бы решить стоящие перед ними задачи социально-экономического развития. Наблюдается кооперация субъектов Российской Федерации, которая проявляется в следующих формах:

1) *трансграничный регион*. Это новая форма организации регионального пространства, которая представляет собой несколько административно-территориальных единиц различных стран³. Развитие интеграционных процессов сначала в рамках Таможенного союза, а в перспективе и на территории единого экономического пространства,

¹ См.: Федеральный закон от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2283.

² См.: Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

³ В качестве аргументации этого тезиса часто приводятся результаты анализа функционирования еврорегиона Саар-Лор-Люкс, в состав которого входят Герцогство Люксембург, французская Лотарингия, земля Рейнланд-Пфальц, немецкоговорящая община и Валлонский регион Бельгии. Исторически данные приграничные области воспринимались как периферия Европейского сообщества, однако в интегрированном еврорегионе значительных успехов добились, прежде всего, в сфере экономики (ежегодный объем производства составляет 3% общеевропейского ВВП).

интеграция Российской Федерации с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона (далее – АТР) будут источником дальнейшего развития для приграничных областей¹. Для обеспечения баланса в сохранении единого правового пространства и поддержания активности внешнеэкономической деятельности приграничных субъектов Российской Федерации особое значение приобретают нормы Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»²;

2) *локальный внутривнутригосударственный регион*. В настоящее время сохраняются попытки комплексного развития территорий посредством принятия и реализации стратегий развития федеральных округов³. Кроме того, постоянно дискутируются вопросы о формировании Арктической зоны. Особую обеспокоенность вызывает ситуация, сложившаяся на Дальнем Востоке⁴. К этому следует добавить политические события в связи с присоединением Крыма, сместившие вектор приоритетов на поддержку и развитие Крымского полуострова. Существующие проблемы предполагается решать способами, низкая эффективность которых уже даже не оспаривается. Речь идет о программно-целевом методе⁵. Предпринята попытка решить данные проблемы силами одного министерства по развитию территории, хотя и узкоспециализированного. Так, результаты деятельности созданного в 2012 г. Министерства Российской Федерации по развитию

¹ Процессы глобализации и интеграции Российской Федерации только усиливают трансформацию национального пространства. Наблюдаются процессы социально-экономического сотрудничества приграничных областей с административно-территориальными единицами зарубежных государств (на Западе – Брянской области с Белоруссией и Украиной, Калужской области с Германией; на Востоке – Иркутской области с Казахстаном; на Дальнем Востоке – целый регион с Китаем; на северо-западе – Санкт-Петербурга и Ленинградской области с Финляндией). Как минимум, такие процессы будут обуславливать упрощение миграционных, пограничных, таможенных режимов. Этому способствуют и экономические тенденции.

² СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

³ Распоряжением Правительства РФ утверждены Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года, Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года, Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года, Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года, Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года, Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года, Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года.

⁴ Основными факторами, осложняющими положение субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Дальневосточного федерального округа, выступают сложные природно-климатические условия, неразвитая энергетическая и транспортная инфраструктура, устаревшая производственная база и невысокая степень диверсификации и инновационности региональной экономики, высокая стоимость завоза грузов для арктических и северных районов, недостаток трудовых ресурсов. Как следствие – низкий уровень жизни населения. Все это происходит на фоне возрастающей роли государств Азиатско-Тихоокеанского региона в мировой экономике.

⁵ Так, в целях развития Дальнего Востока и Байкальского региона реализуется Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы».

Дальнего Востока свидетельствуют об известных недостатках в системе управления развитием Дальнего Востока и Забайкалья¹;

3) *крупнейшие городские агломерации как макрорегионы*. Наилучшие перспективы для развития у субъектов, на территории которых расположены крупные городские поселения. В свою очередь, наибольшие возможности для развития у крупных городов в развивающихся странах². В перспективе нужно прогнозировать новые инициативы об изменении регулирования правового положения городских образований в части расширения их полномочий вплоть до придания отдельным городам статуса города федерального значения или иной автономности;

4) *объединение (присоединение) территорий субъектов Российской Федерации*. Федеративное устройство не является застывшей субстанцией, оно тоже постоянно трансформируется для оптимизации государственного управления³;

5) *конструирование правового статуса субъекта Российской Федерации с особой правоспособностью*. По сути речь идет о расширении полномочий отдельных субъектов Российской Федерации. Как вариант можно вернуться к дискуссии об особом статусе территориальной автономии. Расширение полномочий субъектов, в том числе за счет автономии, в юридической науке рассматривается как составная часть более широкой проблемы организации публичной власти, в частности в поиске пределов централизации/децентрализации. Децентрализация власти несет определенные риски для государства, связанные с возможной потерей управления. Вместе с тем зарубежный опыт свидетельствует о том, что возможны эффективные варианты перехода от централизованной государственной власти к осуществлению управления центром на паритетных началах с регионами⁴.

Наряду с конституционным требованием о едином правовом пространстве модели управления развитием территорий Арктики, Дальнего Востока и Крыма имеют как общие черты, так и принципиальные особенности.

¹ Итоги проведенного Минвостокразвития России анализа объемов ассигнований из федерального бюджета, расходуемых в рамках 18 государственных программ Российской Федерации, свидетельствуют не только о существенном уменьшении расходов (в запланированном объеме на 2014, 2015, 2016 гг.) на одного жителя Дальнего Востока в сравнении со средними по России, но и о катастрофическом недофинансировании государственных программ, действующих на территории Дальнего Востока (от 3 до 217 раз от запланированного уровня).

² По прогнозным оценкам ООН, к 2020 г. доля городского населения в России превысит 70% от общей численности населения страны.

³ Так, только за последние пять лет произошли следующие изменения: образован Забайкальский край в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа; Камчатский край – в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа; Красноярский край – в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа; Пермский край – в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа; объединились Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ.

⁴ См. подробнее: Децентрализация управления в зарубежных государствах / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2009. С. 17.

Прежде всего, следует отметить, что формирование названных территорий Российской Федерации – это результат политического и социально-экономического процесса. В научной литературе по юриспруденции крайне редко встречается понятие «макрорегион», поскольку это скорее термин, отражающий политический и экономический потенциал таких территорий. В правовом смысле Арктический, Крымский и Дальневосточный макрорегионы – это часть территории Российской Федерации, включающая территории нескольких субъектов Российской Федерации, на которой действуют как общие, так и специальные правовые режимы (исключения из общего правового режима).

Если исходить из общего посыла о том, что на указанных территориях обеспечивается соблюдение единого правового пространства – единой системы общих правил федерального законодательства, то остается нерешенным вопрос о границах территорий, в пределах которых могут устанавливаться специальные правовые режимы. Экономический и политический потенциал Арктики¹, несмотря на ее устоявшиеся географические очертания, до сих пор не позволяет закрепить ее границы в правовых актах – проблематично научно охарактеризовать общие признаки такой территории. Как и при определении территории Севера², для Арктики как области хозяйственной деятельности удастся лишь выделить отдельные территории, характеризующие региональную специфику (социально-экономические условия, национально-этнические и природно-климатические факторы)³.

Основные экономические, социальные и экологические проблемы освоения арктических территорий были выявлены еще в советский период широкомасштабного освоения природных ресурсов Арктики. После распада Советского Союза подверглась переоценке идеология освоения природоресурсных территорий нашей страны. В условиях перехода к капиталистическим отношениям произошли концептуальные изменения в структуре собственности на природные ресурсы и в праве на их добычу. Сложившаяся модель управления (государство, государственные компании, частный бизнес), закреплённая в законодательстве о природных ресурсах и о разделе продукции, продолжает функционировать без учета новой парадигмы, нацеливающей на переход от технико-экономического подхода к устойчивому социально-экономическому развитию природоресурсных территорий⁴.

¹ Для понимания причин интереса развитых стран и крупнейших компаний к Арктическому региону следует отметить, что, по оценкам ученых, в недрах Арктики находится около 13% мировых запасов нефти и 30% запасов газа; общая стоимость минерального сырья в недрах арктической России составляет более 30 трлн долларов (из них 2/3 – энергоносители). При этом освоено только 2 трлн долларов. URL: <http://www.cdu.ru/>

² Такое определение было закреплено в утратившем силу Федеральном законе от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации».

³ См.: Слипечук М.В. Арктика: экономическое измерение. М., 2013. С. 114.

⁴ Там же. С. 17.

Мировые запасы полезных ископаемых обеспечивают в целом благоприятную основу для социально-экономического развития региона, а также для поддержания экономики страны в целом¹. В Арктике сосредоточены интересы крупнейших российских компаний: ОАО «ГМК «Норильский никель», ОАО «Газпром», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Роснефть» и др.²

Как следствие взаимодействие арктических субъектов не отличается высоким уровнем экономической кооперации. Концепция создания арктического макрорегиона не привела к существенным изменениям экономических связей, взаимный оборот не увеличился.

Многочисленные попытки разработать и принять федеральный закон об Арктической зоне РФ до сих пор не увенчались успехом. С юридической точки зрения разработчики законопроекта (Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, инициативные группы из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Министерство регионального развития, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) так и не смогли договориться о предмете правового регулирования – о тех специфических отклонениях, которые возникают между субъектами, осуществляющими свою деятельность на территории Арктики; о тех специфических отношениях, которые возникают между лицами, осуществляющими свою деятельность на территории российской Арктики. Частной проблемой остается и отсутствие единого мнения о южной границе Арктической территории РФ. Для формирования компетенции при принятии решений по вопросам развития Арктики, как правило, ссылаются на управленческие решения, оформленные на уровне подзаконных актов³.

¹ Так, территория российской Арктики обеспечивает в настоящее время около 10% ВВП России (при 1,4% населения всей страны) и более 20% объема общероссийского экспорта. URL: <http://www.gks.ru>. Здесь добывается значительное количество полезных ископаемых, имеющих стратегическую важность для России: 80% газа, более 90% никеля и кобальта, 60% меди, 96% платиноидов, 100% барита; в Арктической зоне России находится более половины российских запасов апатитового концентрата (более 90% – Кольский полуостров, Таймыр, Якутия, Чукотка), никеля (85% – Норильск, Кольский полуостров), меди (60% – Норильск, Кольский полуостров), вольфрама (50% – Север Якутии, Чукотский АО), платиноидов (Норильск, Кольский полуостров), олова, ртути, золота, серебра, алмазов (99% – Якутия, Архангельская область, Таймырский АО), марганца, хрома (Ямало-Ненецкий АО), титана (Кольский полуостров); рыбное хозяйство – около 15% вылова и производства морепродуктов в России. URL: <http://old.severnash.ru>

² См.: Рукша В.В., Смирнов А.А., Головинский С.А. и др. Экономическое развитие Арктического региона и атомный ледокольный флот России // Арктика: экология и экономика. 2012. № 1 (5).

³ К такому относятся: локальный управленческий акт – решение от 24 апреля 1989 г. Государственной комиссии при Совете министров СССР по делам Арктики; Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утверждены Президентом РФ Д. Медведевым 18 сентября 2008 г.; распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2013 г. о включении государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» в перечень государственных программ Российской Федерации; Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 года от 20 февраля 2013 г.; План мероприятий по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации, утвержден 16 октября 2013 г. Председателем Правительства РФ.

Если арктические территории, изначально богатые природными ресурсами, демонстрируют устойчивые темпы развития, то куда хуже обстоят дела с развитием территорий Дальнего Востока и Байкальского регионов¹. В связи с этим ускоренное развитие Дальнего Востока – национальный приоритет.

Для повышения конкурентоспособности территорий Российской Федерации Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2013 г. предложил «создать сеть специальных территорий опережающего социально-экономического развития с особыми условиями для организации несырьевых производств, ориентированных в том числе на экспорт». Указывалось на необходимость создания условий ведения бизнеса, конкурентных с ключевыми деловыми центрами АТР. Такие территории планируется расположить на территориях Дальнего Востока и Восточной Сибири, включая Республику Хакасия и Красноярский край. Для реализации указанных задач Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев поручил разработать «предложения, предусматривающие *радикальные меры по обеспечению конкурентоспособных со странами АТР условий ведения предпринимательской деятельности и инвестирования на территориях опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока, включая возможность изъятия из общих правил регулирования, действующих на территории Российской Федерации*»².

Несмотря на множество недостатков как системного, так и отраслевого характера, Минвостокразвития предложило свое видение законодательного обеспечения развития Дальнего Востока в законопроекте «О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока». Предлагается закрепить возможность прямого использования в ТОР (территория опережающего социально-экономического развития) конкурентоспособных (лучших) в АТР правил и норм регулирования, т.е. распространить правила иностранного государства и наделить таким правом органы управления ТОР – коммерческие организации. Министерство – за изменение существующей административной системы управления территориями. Эта модель не дает ответа на вопрос, каким образом одно министерство (пусть и специализированное) сможет обеспечить большую результативность и эффективность по сравнению с другими профильными (Минэкономразвития, Минрегион, Минстрой, Минпром) министерствами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹ Для чистоты результатов исследования отметим, что часть территорий одновременно могут относиться и к Арктической территории, и к территории Дальнего Востока.

² Пункт 8 протокола от 5 февраля 2014 г. № ДМ-П16-8пр совещания у Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева об основных принципах создания и управления территориями опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке.

В Послании от 12 декабря 2013 г. Президент РФ В.В. Путин указал на необходимость *определить критерии отнесения отдельных территорий к ТОР*, обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих особые условия предпринимательской деятельности на указанных территориях, а также распространить особые условия налогообложения на региональные инвестиционные проекты. Полагаем, что в послании Президента РФ содержится политическое решение для региональной политики, направленное на необходимость создания ТОР не только на Дальнем Востоке, но и на территории субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Сибирского федерального округа¹.

Такие предложения связаны в том числе и с весьма незначительной результативностью функционирования особых экономических зон, на территории которых была предпринята попытка деbüroкратизации, в том числе предусматривались более мягкие условия разрешительной деятельности и проведения государственного контроля за резидентами указанных зон.

Для общей оценки ситуации, сбора исходных показателей создание специального министерства по развитию территории может быть целесообразно. Например, по оценкам Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, для обеспечения конкурентоспособности ТОР на территории Дальнего Востока потребуется от 10 до 64 раз улучшить разрешительные и контрольно-надзорные процедуры, чтобы достичь лучших практик стран АТР.

Вместе с тем это лишний раз доказывает, что отечественная правовая система, регламентирующая разрешительную и контрольно-надзорную деятельность в вопросах предпринимательской деятельности, неконкурентоспособна.

Результаты социологических исследований свидетельствуют о том, что одним из препятствий для экономического роста продолжает оставаться избыток административных процедур. Необходимо признать, что отечественная система законодательства о разрешительной и контрольно-надзорной деятельности объективно нуждается в качественном обновлении. Российская система в разы (а по некоторым видам и в десятки раз) уступает в конкурентоспособности мировым практикам. Как отмечалось, такие результаты показали исследования конкурентоспособности территорий, расположенных в Дальневосточном федеральном округе, в сравнении со странами АТР. В результате для разрешения сложной социально-экономической ситуации на Дальнем Востоке Председатель Правительства РФ тре-

¹ Об этом говорится и в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СПС «КонсультантПлюс».

бует предложить уже не просто меры, а кардинальные меры¹. В качестве одной из инициатив рассматривается создание территорий опережающего развития и распространение в их пределах лучших практик стран АТР. Такие ТОР со специальным правовым режимом предлагается создавать на площади, составляющей более 1/3 территории Российской Федерации.

Считаем, что наряду с принятием специального закона о ТОРах, направленного на скорейшее решение социально-экономических проблем Дальнего Востока путем стимулирования деловой активности, необходима концептуальная ревизия всего законодательства, регламентирующего разрешительную и контрольно-надзорную деятельность государства.

Кроме того, для реализации территориальных принципов создания ТОР следует, с одной стороны, оптимизировать созданный еще в советский период потенциал субъектов Арктики, Сибири, Дальнего Востока – сложившуюся систему расселения, расширить возможности транспортно-логистической системы (Северный морской путь, БАМ, ТРАНСИБ), увеличить степень использования природно-сырьевого потенциала и минеральных полезных ископаемых, с другой – расширять круг источников инвестиций и торговых партнеров, используя ситуации многополярности среди стран АТР. Полагаем, что такие территории вполне могут создаваться по решению не только федеральных органов власти, но органов власти субъектов Российской Федерации.

Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым предоставляет уникальную возможность пронаблюдать в переходный период между сменами правовых систем создание и внедрение инструментов развития макрорегиона на полуострове Крым. Попытаться внедрить на месте завершающей свое действие украинской системы права российскую правовую систему без свойственных ей бюрократических недостатков – задача не из простых. Вместе с тем очередные лозунги о применении лучших мировых практик и распространении на полуостров наряду с российским и британского права вряд ли заслуживают поддержки².

Государственное и муниципальное планирование развития территорий является важнейшим элементом любой системы управления, ориентированной на эффективность и максимальную полезность. Традиционно планирование осуществлялось по территориальному и отраслевому принципам. Такое сочетание в различных вариантах было распространено в советский период. После перехода к рыночным условиям, глобализации рынков и как результат вступления в ВТО

¹ Радикальные решения в отношении контрольно-надзорной деятельности имеют место и у наших партнеров по Таможенному союзу. Так, Президент Казахстана Н. Назарбаев в своем Указе о кардинальных мерах по улучшению условий для развития предпринимательской деятельности объявил до 1 января 2015 г. мораторий на проведение проверок субъектов малого и среднего бизнеса.

² Лучший офшор в мире // Ведомости. 2014. 8 мая.

государство фактически перестает уделять внимание отраслевому планированию, не найдя ему альтернативы, отвечающей современным тенденциям.

В вопросах планирования управления развитием территорий принято выделять две относительно самостоятельные подсистемы: планирование социально-экономического развития и планирование градостроительного развития территории (или градостроительное проектирование).

О соотносимости названных подсистем единого мнения ни среди ученых, ни среди практиков пока не достигнуто. В результате отсутствует и правовая конструкция, которая бы на законодательном уровне устанавливала обязанность учитывать планирование социально-экономического развития и градостроительного развития территорий. Оформление результатов планирования развития территорий тоже имеет свои особенности для каждой из подсистем.

Особое внимание законодатель уделяет документам градостроительного планирования. В главе 3 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГсК РФ) достаточно детально определены документы территориального планирования, их содержание; порядок подготовки, согласования и утверждения схем территориального планирования; порядок подготовки, согласования и утверждения генерального плана поселения, генерального плана городского округа.

Однако ГсК РФ не определяет, как вопросы территориального (пространственного) планирования, их отражение в документах и решениях, должны быть привязаны к социально-экономическим процессам. Социально-экономические процессы и пространственное планирование взаимообусловлены. Вместе с тем юридические решения в ГсК РФ весьма абстрактны. Нельзя сказать, что законодатель такую взаимообусловленность полностью игнорирует: в ч. 1 ст. 9 декларируется, что территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов.

В части 5 ст. 9 ГсК РФ упоминается целый набор документов социально-экономического плана, на основании которых должна осуществляться подготовка документов территориального планирования¹.

¹ Стратегии (программы) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственные программы, программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционные программы субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса и сведения, содержащиеся в федеральной государственной информационной системе территориального планирования.

Вместе с тем с юридической точки зрения такой перечень носит рекомендательный характер и, как показывает практика, используется главным образом в методических целях. Отсутствует единый правовой механизм, определяющий права и обязанности разработчиков и заказчиков документов планирования развития территорий, в результате чего нет и единого механизма, обеспечивающего взаимную увязку факторов, решений, индикаторов документов планирования социально-экономического развития и документов градостроительного проектирования. Отчасти эта проблема находится и в юридической плоскости. Как правило, результаты планирования социально-экономического развития выражаются в концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития той или иной территории.

Не дали ощутимых результатов и комбинированные варианты – нормативы (стандарты) градостроительного проектирования, принимаемые субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, мастер-планы, которые направлены на формирование единой концептуальной основы социально-экономического развития и территориального планирования, которая предполагает, что документы развития территорий разрабатываются не последовательно, а одновременно.

В любом варианте основная задача такого рода документов – позволить нормативно отразить непространственные социально-экономические показатели в индикаторах и показателях документов территориального планирования.

В юридическом смысле систему правовых актов о государственном стратегическом планировании составляют Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, Указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время общественные отношения, которые стали предметом регулирования названного закона, еще продолжают формироваться. Опыт реализации задач по повышению темпов и обеспечению устойчивости экономического роста Российской Федерации подталкивает к разрешению на уровне федерального закона нескольких ключевых проблем, связанных с государственным стратегическим планированием, координацией стратегического управления и мерами бюджетной политики. Дискуссии о разрешении существующих проблем традиционно ведутся в контексте задач соответствия государственной стратегической политики и содержания закона о бюджете.

Эффективное государственное и муниципальное управление развитием территорий невозможно без отраслевых принципов пла-

¹ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

нирования. Отраслевое планирование советского периода, когда государство вмешивалось во все отрасли, в современных условиях не требуется. Рынок сам может справиться с такой задачей. Вместе с тем государство может выполнять роль координатора отраслевого развития. В современных правовых и экономических условиях это достижимо посредством взаимодействия государства с частным сектором, представителями бизнес-сообщества, общественными организациями, ассоциациями производителей и потребителей, профсоюзами.

При таком подходе важно на законодательном уровне закрепить взаимодействие государства с частным сектором не на уровне одной отдельно взятой организации, даже занимающей монополистическое положение в отрасли, а с ассоциациями, представляющими интересы отрасли в целом, и с общественными организациями (объединениями), представляющими интересы бизнес-сообщества различного уровня (крупного, среднего и малого бизнеса).

В зарубежной практике такой подход получил определение индикативного планирования. По мнению одного из его разработчиков П. Массе, индикативное планирование создает атмосферу доверия и кооперации благодаря сотрудничеству между государством, ассоциациями бизнеса и общественными организациями при разработке стратегических проектов¹. «Этот механизм, если он достаточно продуман и отлажен, оказывается малочувствителен к неблагоприятному институциональному климату. Например, к плохо отлаженному судопроизводству и к высокому уровню коррупции»².

Использование программно-целевого метода потребовало унифицировать отдельные правила, а в некоторых случаях – определить на уровне федерального закона нормативные требования к порядку государственного управления. Целесообразно рассмотреть закон о развитии конкретной отрасли – сельского хозяйства: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»³. Из названия закона следует, что речь должна идти именно о развитии сельского хозяйства. В статье 8 вводится определение государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – государственная программа), под которой понимается документ, закрепляющий цели и основные направления развития сельского хозяйства и регулирования указанных рынков на среднесрочный период, финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий, определяющий полномочия Правительства РФ и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и

¹ См.: Глазьев С.Ю. Указ. соч. С. 91.

² Там же.

³ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 27.

нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, по ее утверждению.

Вместе с тем принципиально новых финансово-экономических инструментов названный закон для государственной программы не устанавливает. В статье 9 указано, что государственная программа реализуется федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации посредством осуществления федеральных и отраслевых целевых программ. Абстрактная формулировка «иных мероприятий в области развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» в законодательстве нормативно не раскрыта. Следовательно, можно утверждать, что ее смысловое значение близко к нулю.

При конструировании законодательного акта об управлении развитием конкретной территорией возможно использование государственной программы как финансового инструмента. При этом основная нагрузка ложится на федеральный бюджет. Государственная программа должна быть одним из финансово-экономических инструментов. К таковым следует отнести стимулирование субъектов предпринимательской деятельности к созданию бизнеса на территориях, развитие которых определено приоритетом на федеральном уровне.

Предполагается, что на программный принцип планирования, который внедряется на законодательном уровне, в целях оптимизации расходования бюджетных средств при принятии управленческих решений должны перейти бюджеты всех уровней¹. Переход на программный принцип планирования предусматривает ориентацию на достижение намеченной цели в определенном секторе социально-экономического развития, этому должны способствовать организационные, инвестиционные и финансовые инструменты². Нормативного определения целеполагания нет в действующем законодательстве – это исключительно экономический термин, и в юридической науке еще нет его устоявшегося понимания и описания. Вместе с тем в нормативных актах указываются цели, для которых они утверждаются.

В экономическом смысле переход на программный метод в расходовании бюджетных средств означает необходимость определения

¹ С принятием Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2331) были созданы правовые основания для формирования государственных и муниципальных программ и их интеграции в бюджетный процесс.

² См., например, постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

объема ресурсов для изменений в конкретных секторах и отраслях экономики, а в юридическом – закрепление персональной ответственности должностных лиц за социально-экономический результат. В то же время остается нерешенным ряд юридических проблем: на федеральном уровне в настоящее время отсутствует систематизированное регулирование общих вопросов формирования и реализации программ развития как комплексного инструмента, направленного на достижение социального, экономического, политического и других результатов, посредством финансовых механизмов; при формировании и реализации указанных программ продолжают применяться общие требования, действовавшие по отношению к механизму функционирования долгосрочных целевых программ, в то время как правовые средства для формирования и реализации долгосрочных целевых программ не разработаны; отсутствие единообразия и излишняя дифференциация в большой совокупности федеральных законов и иных нормативных актов, касающихся разработки и реализации целевых (отраслевых) программ (федеральных, региональных муниципальных), направленных на решение отдельных отраслевых вопросов, наряду с отсутствием порядка согласования регулирования этих программ и программ развития в законодательстве.

Получение денежных средств субъектами Российской Федерации в рамках государственных программ еще осложнено отсутствием детального нормативного порядка, дефицитом квалифицированных кадров в федеральных органах исполнительной власти, отвечающих за реализацию государственных программ, избыточным количеством согласований. Кроме того, за формирование стратегических приоритетов отвечают три министерства (Минэкономразвития России, Минрегион России, Минфин России)¹, каждое из которых имеет собственное видение решения существующих проблем, что приводит к расхождению в оценке перспектив развития субъектов Российской Федерации, возникновению трудностей в реализации государственных программ.

Иной подход заложен в концепциях правового регулирования развития территорий. Т.Я. Хабриева, исследуя сущность программно-концептуальных документов, оценивает концепции правового развития отдельных регионов в качестве актов мягкого права: «В них отсутствует элемент императивности, но они способны оказывать заметное влияние на развитие общественных отношений, ориентируя законодательные, исполнительные и судебные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприни-

¹ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 (ред. от 20 декабря 2012 г.) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

матерское сообщество на решение региональных проблем правового развития»¹.

Программно-концептуальные документы еще недостаточно эффективны. Не обладая действенным механизмом реализации, они не обеспечивают высокую степень исполнительской дисциплины и соответствующие результаты. Скорее они призваны констатировать перечень существующих для региона, субъекта Федерации или муниципальных образований проблем и возможные пути их решения. Немецкие ученые охарактеризовали положения, содержащиеся в такого рода документах, направленных на развитие территории Германии, как «дискуссионные рамки» для определенных направлений политики»².

В перспективе в государственной политике в отношении регионального развития предстоит сделать сложнейший выбор – сохранить традиционную систему перераспределительных и компенсационных мер поддержки отстающих регионов, основанную на принципе солидарности развития территорий за счет ресурсов наиболее динамично развивающихся регионов, или сконцентрироваться на координации и поддержке новых точек роста, создании условий для развития горизонтальных связей между экономически активными участниками гражданского оборота.

При любом варианте развития потребуются переоценка компетенций (системы полномочий и ответственности) субъектов Российской Федерации. Предстоит увязать объем компетенции с финансовой обеспеченностью и мерами по мотивации.

Определенное давление на уровни компетенции будет оказывать распространение принципов приоритета рыночной экономики и усиленной конкуренции, которые нацелены на постепенную дерегуляцию государственной экономической и социальной политики. Возможны также изменения в политике всеобщей глобализации на фоне усиления национального уровня и межгосударственной региональной интеграции.

В то же время наиболее конкурентоспособными будут субъекты Российской Федерации и крупные городские поселения, способные предложить больше услуг потребителям, чтобы повысить привлекательность и выгодность своих территорий.

В свою очередь, политика субъектов Российской Федерации уже не представляется набором каких-либо единых мер; для каждого уровня управления необходимо вырабатывать адекватную стратегию развития. В качестве направления стимулирования решения проблем территориального развития необходимо наряду с оценкой эффектив-

¹ Хабриева Т.Я. К вопросу о концепции правового развития российского Дальнего Востока. В кн.: В преддверии саммита АТЭС: правовые механизмы региональной интеграции: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2012. С. 14.

² Пчелинцев В.С. Указ. соч. С. 131.

ности управленческой деятельности в субъектах Российской Федерации, предполагающей формирование индикаторов как динамично развивающихся территорий, так и нуждающихся в помощи, провести анализ и разработать модели регулирующего воздействия на однородные отношения для достижения плановых индикаторов развития.

В зависимости от выбранного способа управления и после научно обоснованной оценки экономических перспектив целесообразно определиться с достаточностью правового регулирования для реализации проекта по развитию макрорегионов.

Специальные правовые режимы территорий (ОЭЗ, ТОР) должны использоваться как инструмент социально-экономического развития, а не преодоления депрессивности. Нужен новый стиль в государственной политике, который свидетельствовал бы о том, что государство не уходит из экономики, но создает условия для развития не только вертикальных, но и горизонтальных связей между участниками инновационного процесса.

ПОНЯТИЕ АРКТИКИ И ОДНОСТОРОННИЕ АКТЫ (ПРИТЯЗАНИЯ) ГОСУДАРСТВ

Е.А. Высторобец,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры земельного и экологического права
Российской академии правосудия
Верховного Суда РФ и Высшего арбитражного Суда РФ

Назрела необходимость рассмотреть правовое понятие Арктики в разрезе притязаний государств на ее ресурсы и охрану окружающей среды. База данных «Фаолекс» содержит более 10 тысяч нормативных документов, в которых встречается термин ‘Arctic’.

Арктика привлекает внимание правовой науки, что объясняет актуальность уточнения ее пределов. Физико-географический подход отражен в следующем определении: «Арктика – Arctic (от греч. arktikos – северный) – область, окружающая Северный полюс и ограниченная изотермой самого теплого месяца +10 °С, которая очерчивает сложную фигуру и включает северные окраины Евразии и Северной Америки, приблизительно совпадая с южной границей зоны тундр. В этом случае А. занимает площадь 27 млн км². Если за ее границу принимать Северный полярный круг (66°33’ с.ш.), то это будет 21 млн км². В России площадь А. составляет 9 млн км², из которых 6,8 млн км² приходится на водную поверхность»¹.

Согласно Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу² (далее – Основы), «границы Арктической зоны РФ могут уточняться в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также с нормами международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация».

Дефиниция Арктики, содержащаяся в Основых, имеет описательный характер³. Названы природные объекты и приарктические государства. Понятие Арктической зоны РФ, имеющееся в Основых, также имеет описательный характер (перечислены субъекты Федерации), что снижает его четкость. Понятие ограничено на севере

¹ Арктика / Экологическая энциклопедия: в 6 т. Т. 1. А – Г. М., 2008. С. 94.

² URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=119442;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.2455172355095243> (дата обращения: 15.04.2014).

³ См.: Николаев А.Н., Дудькина И.П. Правовые вопросы сохранения и рационального управления морскими живыми ресурсами в центральной части Северного Ледовитого океана / Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане: материалы Международного научного симпозиума, проведенного в Москве 4 сентября 2012 г. под эгидой Российского совета по международным делам, Международного природоохранного фонда Пью и Российской ассоциации международного морского права. М., 2012. С. 56.

пределами, над которыми Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом.

Мы предлагаем исходить из того, что Арктическая зона РФ – часть Арктики, которая полностью находится в ее пределах. Принимая, что южная граница Арктики совпадает с изотермой среднеиюльской температуры $+10\text{ }^{\circ}\text{C}$ ($+50\text{ }^{\circ}\text{F}$), презюмируем, что эта линия в пределах территории России – южная граница Арктической зоны РФ.

Такое толкование не противоречит Основам. Северный полярный круг имеет правильную геометрическую форму – это условная линия, от которой климатические условия не зависят. Изотерма среднеиюльской температуры $+10\text{ }^{\circ}\text{C}$, например, охватывает значительную часть Берингова моря с Командорскими и Алеутскими островами, отодвигая в этом месте границу экстремальных температур на юг до 50° с.ш. по сравнению с линией Северного полярного круга ($66^{\circ}33'$ с.ш.). Изотерма и Северный полярный круг не совпадают (рис. 2).

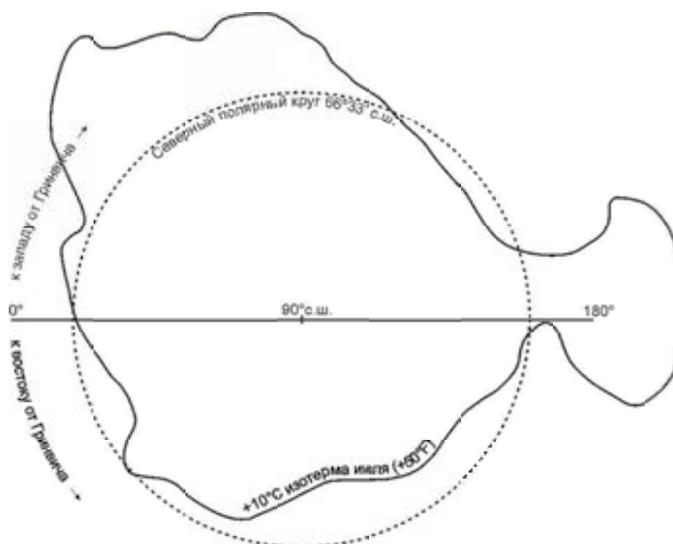


Рис. 2. Соотношение фигуры $+10\text{ }^{\circ}\text{C}$ изотермы июля и линии $66^{\circ}33'$ с.ш.

В пользу того, что к Арктике следует относить не ровную, а сложную фигуру – область, ограниченную изотермой среднеиюльской температуры $+10\text{ }^{\circ}\text{C}$, свидетельствует позиция ряда юристов. В работе П.С. Однопозова¹ Именной Указ 1821 г.² рассматривается как нор-

¹ См.: Однопозов П.С. Международно-правовой режим арктических морских пространств // Правоведение. 1973. № 4. С. 78–82.

² Именной Указ Государя Императора от 4 сентября 1821 г., данный Сенату, «О приведении в исполнение Постановления правил о пределах плавания и порядка приморских сношений вдоль берегов Восточной Сибири, Северо-Западной Америки и островов Алеутских, Курильских, и прочих» // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года [по 12 декабря 1825 года]. Т. XXXVII (1820–1821). № 28747. СПб., 1830. С. 903.

мативный акт, регулирующий режим арктических пространств, хотя он касается природопользования в районе, расположенном к югу от Северного полярного круга.

На этот же указ, как связанный с Арктикой, ссылается Е.С. Муштакова¹. Многие правовые документы, регулирующие отношения к югу от Северного полярного круга, упомянуты этими и другими правоведами при характеристике Арктики.

Арктика в целом, в отличие от Антарктики, не является единым объектом международно-правового регулирования².

Международные договоры и программные документы не содержат определения понятия Арктики³, их большая часть носит юридически необязательный характер⁴. Однако в кирунском Соглашении 2013 г.⁵ реализован секторный подход.

Существует ряд понятий, которые противоречат понятию Арктики в границах изотермы среднеиюльской температуры +10 °С.

¹ См.: Муштакова Е.С. Правовое понятие Арктики в международном и национальном законодательстве / Проблемы правового регулирования отношений недропользования, землепользования и охраны окружающей среды в нефтегазовом комплексе. Вып. 10: Труды кафедры горного права / под ред. Д.В. Василевской; сост. Е.В. Макарова; РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина. М., 2012. С. 19–33.

² См.: Koivurova T. The Importance of International Environmental Law in the Arctic. URL: <http://www.arcticcentre.org/InEnglish/SCIENCE-COMMUNICATIONS/Arctic-region/Articles/Environmental-law> (дата обращения: 15.04.2014).

³ Соглашение между Правительством Соединенных Штатов Америки и Правительством Канады о сотрудничестве в Арктике от 11 января 1988 г., г. Оттава // UNTS. Vol. 1852. 1-31529. 1995. P. 60–62. URL: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201852/volume-1852-i-31529-english.pdf> (дата обращения: 15.04.2014); Соглашение между Канадой и Российской Федерацией о сотрудничестве в Арктике и на Севере от 19 июня 1992 г., г. Оттава // БМД. 1993. № 9. С. 49–53. URL: http://www.mid.ru/BDOMP/spd_md.nsf/0/ECE1493D52B955BF44257CBD00285476 (дата обращения: 15.04.2014); Договор о согласии и сотрудничестве между Российской Федерацией и Канадой от 19 июня 1992 г., г. Оттава // БМД. 1993. № 7. С. 61–66. URL: http://www.mid.ru/BDOMP/spd_md.nsf/0/6078BAA1D4303B8344257CBD00285477 (дата обращения: 15.04.2014).

⁴ Рованиемская декларация об охране окружающей среды в Арктике от 14 июня 1991 г. (Рованиеми, Финляндия). URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/document-archive/category/4-founding-documents?download=53:aeps> (дата обращения: 15.04.2014); План действий Арктического совета по предотвращению загрязнения Арктики (АМАП) от 14 июня 1991 г. (Рованиеми, Финляндия); Программа по охране морской среды в Арктике (ПАМЕ) от 14 июня 1991 г. (Рованиеми, Финляндия) (раздел 7 АЕПС). Там же; Стратегия охраны окружающей среды Арктики (АЕПС, СООСА) от 14 июня 1991 г. (Рованиеми, Финляндия) // Там же; Программа Арктического Совета по предотвращению чрезвычайных ситуаций, готовности к ним и реагированию на них (ЕППР) от 14 июня 1991 г. (Рованиеми, Финляндия) (раздел 8 АЕПС). Там же; Программа о сохранении арктической флоры и фауны (КАФФ) от 14 июня 1991 г. (Рованиеми, Финляндия) (раздел 9 АЕПС). Там же; Нуукская декларация об окружающей среде и развитии в Арктике от 16 сентября 1993 г. (Нуук, Гренландия (Дания). Документ опубликован не был; Инуикская декларация по охране окружающей среды и устойчивому развитию в Арктике от 21 марта 1996 г. (Инуик, Канада). Документ опубликован не был; Альтская декларация о стратегии защиты окружающей среды Арктики от 13 июня 1997 г. (Альта, Норвегия). Документ опубликован не был; Региональная программа действий Арктического совета по охране морской среды от загрязнения вследствие деятельности на суше (RPA) от 18 сентября 1998 г. Документ опубликован не был. URL: http://www.pame.is/images/stories/PDF_Files/Doc_lib/RPA/RPA%20-%20Russian.pdf (дата обращения: 15.04.2014); Совместное российско-канадское заявление о сотрудничестве в Арктике и на Севере от 18 декабря 2000 г. (Оттава, Канада) // Дипломатический вестник. 2001. № 1. С. 33. URL: <http://www.minregion.ru/uploads/attachment/documents/2011/10/271011-z-8.doc> (дата обращения: 15.04.2014); Илулиссатская декларация от 28 мая 2008 г. (Илулиссат, Гренландия (Дания). Документ опубликован не был. URL: http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Illulissat_Declaration.pdf (дата обращения: 15.04.2014).

⁵ Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике от 15 мая 2013 г. (Кируна, Швеция) (может временно применяться согласно п. 1 ст. 22). URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting?download=1767:agreement-on-cooperation-on-marine-oil-pollution-preparedness-and-respons-in-the-arctic> (дата обращения: 15.04.2014).

Приведем пример. Пограничный между Арктикой и северо-восточной Европой район – Баренцев Евро-Арктический регион (БЕАР) – по определению включает целиком территории семи административно-территориальных единиц Норвегии, России, Швеции и согласно Киркенесской декларации может быть расширен¹. Его часть может рассматриваться как относимая к Арктике, но не вся территория.

Учитывая то обстоятельство, что границы Арктики не ясны из многосторонних договоров и документов, достаточно актуально рассмотрение понятия на примере односторонних актов государств. Особенно это касается случаев, когда правовое регулирование государств выходит за границы 200-мильной зоны или увеличивает предмет регулирования, обусловленный международным правом.

Определенностью отличаются понятия отдельных частей Арктики.

Примером перерастания одностороннего (по процедуре принятия) акта государства в позитивное интерэкоправо, отчасти вследствие нечеткого определения границ, является Акт конгресса 1868–1873 гг., установивший запрет на вылов морских котиков на островах Прибылова и в прилегающих водах, при этом не предоставивший какого-либо определения таких «прилегающих вод»². Арбитраж тогда вынес решение в пользу Великобритании, чье судно было задержано США, защитив свободу открытого моря, а в 1911 г. Великобритания, Япония, США и Россия заключили Конвенцию о мерах по сохранению и защите морских котиков в северной части Тихого океана – одно из первых в мире соглашений об охране объектов животного мира в Арктике³.

Согласно канадскому законодательству понятие «арктические воды» означает внутренние воды Канады и воды территориального моря Канады и в исключительной экономической зоне Канады, в пределах области, ограниченной 60-й параллелью северной широты, 141-м меридианом западной долготы и внешней границей исключительной экономической зоны. Однако, если международная граница между Канадой и Гренландией меньше чем 200 морских миль от исходных линий территориального моря Канады, международная граница заменяет эту внешнюю границу⁴. Пунктом 1 ст. 4 Закона Канады о пре-

¹ Декларация о сотрудничестве в Баренцевом Евро-Арктическом регионе от 11 января 1993 г. (Киркенес, Норвегия). Документ опубликован не был. URL: <http://apparat.gov-murman.ru/structure/international/Soglashen/bear.html> (дата обращения: 15.04.2014).

² Behring Fur Seals Arbitration (Great Britain v. United States), 1893 // Reports of International Arbitral Awards. – 1893. Vol. XXVIII. P. 263–276. URL: http://www.merton-zentrum.uni-frankfurt.de/Start/FIAC_International_Student_Moot_Court/Archive/The-6th-Moot-Court/Case-Study/Bering-Sea-Award.pdf (дата обращения: 15.04.2014). В кн.: Медведева М.О. Односторонние акты державы в сфере охраны навколичного середовища // Часопис Київського університету права. 2009. № 4. С. 341–346. URL: http://miel.d.narod.ru/MedvedevaMA2_one_side.doc (дата обращения: 15.04.2014).

³ Convention respecting Measures for the Preservation and Protection of the Fur Seals in the North Pacific Ocean dated the 7th of July 1911, Washington. Entry into force generally: 15th of December 1911 // Australian Treaty Series. 1913. No. 6. URL: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1913/6.html> (дата обращения: 15.04.2014). О Конвенции см. подробнее: Копылов С.М. Международное право о сохранении тюленей // Евразийский юридический журнал. 2010. № 7 (26). С. 120–124.

⁴ Arctic Waters Pollution Prevention Act [Canada] R.S.C. 1985. C. A-12. As of 2th April 2014 // Published by the Minister of Justice. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/A-12/FullText.html> (дата обращения: 15.04.2014).

дотвращении загрязнения арктических вод 1985 г. установлен запрет, имеющий исключения: «За исключением случаев, предусмотренных постановлениями, принятыми в соответствии с этим разделом, ни один человек или судно не должны сбрасывать или разрешать сброс отходов любого типа в арктических водах или в любом месте на материке или островах канадской Арктики ни при каких условиях, если отходы или любые другие отходы, возникающие вследствие сброса отходов, могут попасть в арктические воды». Южная граница канадских «арктических вод» (60° с.ш.) расположена севернее, чем проходит изотерма среднеиюльской температуры +10 °С. Северный предел не выходит за границы 200-мильной зоны. Данное понятие включает только часть Арктики, но является притязанием, поскольку противоречит духу Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (с изменениями, внесенными Протоколом 1978 г. к ней).

Односторонними по форме актами притязаний являются заявки Международному органу по морскому дну об оформлении прав на ресурсы дна и недр за пределами юрисдикции государства.

В строгом смысле (*sensu stricto*) односторонние акты государств, касающиеся притязаний на закрепление их прав на охрану окружающей среды и природные ресурсы в Арктике, не являются источниками международного права.

Международно-правовой акт государства обладает односторонним характером, если он отвечает каждому из следующих критериев¹:

- самостоятелен, независим (отсутствие обусловленности вступления в силу закрепляемых в акте обязательств их принятием другими субъектами международного права или, по крайней мере, нацеленность акта на возникновение обязательств до момента его принятия);
- не вытекает из договора или обычая² (отсутствие обусловленности обязательств по одностороннему акту договорными обязательствами государства – автора акта или соответствия обычному праву);
- порождает права у иных государств (предоставление актом прав для субъектов, не участвовавших в его создании);
- не порождает обязательств у иных государств (отсутствие в акте обязательств для субъектов, не участвовавших в его создании).

Более того, как правило, они являются односторонними лишь в широком смысле (*sensu lato*) исходя из внешних признаков процедуры принятия.

¹ См.: Коннова Е.В. О критериях одностороннего характера актов государств // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2 (69). С. 107–111.

² Unilateral acts of States // Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth session, Supplement No. 10 (A/55/10), para. 621. In: Yearbook of the International Law Commission 2000. Vol. 2. Part two. Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-second session. New-York, Geneva: UN, 2006. P. 99. URL: [http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/ybkvolumes\(e\)/ILC_2000_v2_p2_e.pdf](http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/ybkvolumes(e)/ILC_2000_v2_p2_e.pdf) (дата обращения: 09.04.2014).

Однако рассмотрение *sensu lato* экологических односторонних актов государств, иначе называемых интерэкоправовыми ОАГ, актуально для характеристики пространств, имеющих смешанный международно-внутригосударственный правовой режим.

Оставаясь частью внутригосударственного права, экологические односторонние акты государств создают обязательства, закрепляют права, выражают протесты, которые становятся единственными в своем роде (*sui generis*) источниками интерэкоправа с момента, когда обязательство становится нормой: при согласии с ним иного государства или при длительном «молчаливом согласии». В признании экологических односторонних актов государств источником права проявляется некоторое сходство с признанием международного обычая.

Универсальные нормы конвенций не рассматриваются арктическими странами как имеющие приоритет перед региональными и двусторонними природоохранными механизмами, которые специально разработаны в целях защиты особо уязвимых экосистем Арктического региона¹.

В Илулиссатской декларации 2008 г. выражено сдержанное желание арктических государств форсировать эволюцию универсально-международного права в Арктике²: «В силу своего суверенитета, суверенных прав и юрисдикции над обширными районами Северного Ледовитого океана пять прибрежных государств находятся в уникальном положении для решения этих возможностей и вызовов. В связи с этим напоминаем, что в отношении Северного Ледовитого океана применяется обширная международная правовая база <...> морское право предусматривает важные права и обязательства, касающиеся установления внешних границ континентального шельфа, защиты морской среды, в том числе покрытых льдами районов, свободу судоходства, проведения морских научных исследований, а также других видов использования моря. Мы подтверждаем свою приверженность этой правовой базе и упорядоченному урегулированию любых возможных пересекающихся претензий».

Поддержим позицию о желательности правового режима «принуждения к экологической безопасности». Третьи страны должны иметь право участвовать в разведке и разработке полезных ископаемых в этом регионе лишь с разрешения прибрежных государств и при условии соблюдения введенного ими режима по предотвращению загрязнения Арктики, который может быть связан с глобальным ре-

¹ См.: Филиппенкова М.О. Международно-правовые основы регионального и двустороннего сотрудничества государств в области охраны окружающей среды в Северном Ледовитом океане: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

² Речь о предложениях по разработке и принятию договора об охране Арктики; соглашения по сохранению рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана; о соглашении, учреждающем вновь международную региональную рыбохозяйственную организацию в Арктике; о соглашении, создающем морские особо охраняемые природные территории с ограничениями режима их использования и др.

жимом охраны морской среды в качестве «относительно автономной части»¹ последнего.

Не считая некоторых разногласий приарктических государств относительно их границ в Арктике – о хребте Ломоносова, об острове Ганса между Канадой и Гренландией и др. (рис. 3), основной проблемой понятийного аппарата, требующего уточнений, является объективная невозможность охраны и активного использования ресурсов высокоширотной Арктики из-за сурового климата, удаленности и экономических затрат.

Понятие Арктики несводимо к решению вопроса о границах, оно связано с режимом природопользования и динамично развивается в противоречиях между универсальным и региональным подходами, между многосторонними решениями и унилатерализмом.

Уменьшение поверхности, покрытой льдом, продолжается, ресурсное значение Арктики возрастает, и вопросы о границах арктических владений и о притязаниях государств на ресурсы северной полярной области Земли приобретают все большую актуальность.



Рис. 3. Границы Арктики в Тихом океане
(Закон США об исследованиях и политике в Арктике 1984 г.)²

¹ Малеев Ю.Н. Экологические проблемы Арктики // Экология: синтез естественно-научного, технического и гуманитарного знания: материалы III Всероссийского научно-практического форума (Саратов, 10–12 октября 2012 г.) и I Школы интерэкоправа (Саратов, 11–12 октября 2012 г.). Саратов, 2012. С. 440, 443. URL: http://iel1st.narod.ru/oldefiles/1/IllecoForum_1stSchool_of_Interecolaw.pdf (дата обращения: 09.04.2014).

² Allison Gaylord. Nuna Technologies. 27th of May 2009. URL: <http://www.arctic.gov/maps.html> (дата обращения: 25.04.2014).

УПРАВЛЕНИЕ АРКТИКОЙ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ВЗГЛЯД ИЗ КИТАЯ

Дин Хуан,
*профессор, ректор института
«Политика и государственное управление»
при Уханьском университете,
руководитель Исследовательского центра
государственной политики
при Уханьском университете (КНР),*
Чжао Ниннин,
*докторант исследовательского института
«Границы Китая и моря»
при Уханьском университете*

Возникновение вопроса. В конце «холодной войны» знаменитый американский политолог О. Янг говорил: «Мы входим в эру Арктики, арктические районы занимают важнейшую позицию в международной политике и экономике»¹. В последние годы в связи с таянием арктических ледников и экономической глобализацией значимость Арктического региона в международном сообществе повысилась. В решении вопросов, связанных с Арктикой, заинтересованы многие политические деятели. Политика с позиции силы в отношении Арктики неприемлема, оптимальным выбором международного сообщества становится транснациональное управление². Вместе с тем до сих пор не сложилось общее мнение по поводу субъектов и объектов транснационального арктического управления и других его особенностей, это обуславливает конфликты между странами Арктики, а также между странами Арктики и странами, не относящимися к ней. В целом отношение международного сообщества к транснациональному управлению Арктикой на данный момент можно разделить на три направления.

Во-первых, вопросы Арктики являются общими для международного сообщества: страны Северного полюса должны в соответствии с моделью управления Южным полюсом совместно с другими участниками международного сообщества принять общий Арктический дого-

¹ Gail Osherenko & Oran R. Young, *The Age of the Arctic: Hot Conflicts and Cold Realities*, Cambridge University Press. 1989. P. 261.

² О причинах возникновения транснациональной модели арктического управления см.: Oran R. Young. *Arctic Governance-Pathways to the future / Arctic Review on Law and Politics*. Vol. 1. 2010. P. 167–169; Чэн Баочжи. Тезисы по управлению Арктикой: взгляд китайских ученых // *Тихоокеанский вестник*. 2012. № 10.

вор для управления Арктикой¹. Данная концепция основана на общности природной среды Южного и Северного полюсов, но при этом остаются без внимания различия в геополитике Южного и Северного полюсов. Исходя из этого настоящая концепция отвергается международным сообществом, в особенности странами Арктики, поэтому она не стала основным подходом в транснациональном управлении Арктикой, и даже выступавший вначале за данную концепцию Европейский Союз также перестал придерживаться такого подхода².

Во-вторых, транснациональное управление Арктикой является специфическим правом пяти стран, расположенных на побережье Северного Ледовитого океана. В мае 2008 г. в Илулиссате (Дания) было проведено первое собрание руководителей внешнеполитических ведомств пяти прибрежных государств Северного Ледовитого океана, и опубликована «Илулиссатская декларация». Декларация акцентировала внимание на особом положении пяти стран в транснациональном управлении Арктикой. Был создан прочный фундамент для арктического управления в рамках международного морского права, а также выражен протест против создания единого международного юридического органа, который будет управлять Северным Ледовитым океаном³. Илулиссатская декларация «пренебрегла» Арктическим советом, который занимает важное место в транснациональном управлении Арктикой, что вызвало недовольство других трех стран Арктики и коренных народов. На втором собрании руководителей внешнеполитических ведомств пяти прибрежных государств Северного Ледовитого океана в марте 2010 г. глава Государственного департамента США Х. Клинтон выразила надежду на то, что в Арктическом регионе так же, как и раньше, будут открыты возможности для регионального сотрудничества, чтобы избежать новых разногласий между странами Арктики; кроме того, в обсуждении вопросов, касающихся Арктики, должны участвовать все заинтересованные стороны⁴. По мнению США, пять прибрежных государств Северного Ледовитого океана обладают правами, предоставленными международным морским правом, и исполняют соответствующие обязанности только по географическим причинам, но они не могут в связи с этим рассматриваться в качестве «Новой группировки» (New Grouping) или обладать «самым высоким положением» (Supremacy) в решении вопросов Северного Ледовитого океана⁵. Диалог

¹ См.: Donald R. Rothwell. The Arctic in International Law: Time for a New Regime? ANU College of Law Research Paper. No. 08-37. ,December 10. 2008; Timo Koivurova and Erik J. Molenaar. International Governance and Regulation of the Marine Arctic // Three Reports for the WWF. February 2010.

² См.: Ed Struzik. As the Far North Melts, Calls Grow for Arctic Treaty // Yale Environment 360. June 14. 2010. URL: http://e360.yale.edu/feature/as_the_far_north_melts_calls_grow_for_arctic_treaty/2281/

³ URL: http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Iluissat_Declaration.pdf

⁴ См.: Franklyn Griffiths. Canada and the Changing Arctic: sovereignty, security and stewardship // Wilfrid Laurier University Press. 2011. P. 242.

⁵ См.: Roach J. Ashley. International Law and the Arctic: A Guide to Understanding the Issues // Southwestern Journal of International Law. Vol. 15. 2009. P. 320.

министров иностранных дел пяти прибрежных государств Северного Ледовитого океана не был продолжен, и точка зрения об уникальных правах пяти прибрежных государств на транснациональное управление Арктикой была отвергнута.

В-третьих, хотя вопросы, связанные с Арктикой, затрагивают все мировое сообщество, все же в большей степени они имеют региональный характер, поэтому в транснациональном управлении Арктикой странам Арктики оставляется руководящая позиция, а участие других стран ограничивается. Согласно данной концепции в настоящее время «происходит постепенное формирование системы управления Арктикой в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву на платформе Арктического совета как дискуссионной или функциональной организации»¹. За последние годы Арктический совет добился высоких результатов в реформировании организационной структуры и модификации функциональности: в норвежском Тромсе был основан секретариат, а в 2011 и 2013 гг. было подписано два соглашения, обладающих юридической силой. Но Арктический совет активно выражает протест против участия в нем других стран: в докладе старшего сотрудника Совета в 2011 г. была подчеркнута необходимость строгого ограничения для неарктических государств в получении статусов стран-наблюдателей и их роли в Совете².

Вышеописанные точки зрения являются основными концепциями научного сообщества и политических кругов разных стран в последние годы, первые две концепции на практике постепенно теряют актуальность. Третья концепция превалирует в научных дискуссиях и политической практике стран Арктики, но она за руководящее положение стран Арктики и препятствует участию других государств в транснациональном управлении этим регионом. Транснациональное управление Арктикой становится причиной конфликта между странами Арктики, которые стремятся обладать монопольным правом управления, и другими странами, которые пытаются расширить свои права в управлении ею. Целесообразно выработать единый подход к решению вопросов Арктики, принимая во внимание особенности этого региона и, следовательно, транснационального управления им.

Особенности Арктики и транснациональной модели арктического управления. Многие ученые из разных стран, обсуждая особенности Северного полюса, часто сравнивают его с Южным полюсом. На самом деле Северный и Южный полюса сильно отличаются друг от друга с точки зрения их положения в международном праве. Южный полюс расположен на высокогорном континенте, омываемом Атлантическим, Индийским и Тихим океанами, его общая площадь состав-

¹ Чэн Баочжи. Указ. соч.

² Arctic Council. Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers. May 2011.

ляет приблизительно 14 000 000 кв. км. Начиная с 1908 г. семь стран – Англия, Франция, Австралия, Норвегия, Чили, Аргентина и Новая Зеландия – в разное время выдвигали требования по получению территориального суверенитета на Южном полюсе. К началу 1950-х гг. они заняли 83% всего континента Южного полюса¹. После начала «холодной войны» дискуссии о суверенитете Южного полюса обострились, по инициативе и при активном участии США в декабре 1959 г. двенадцатью государствами² был подписан Договор об Антарктике. Его основное содержание: сохранение мира на Южном полюсе, стимулирование научных исследований и международного сотрудничества на Южном полюсе, замораживание претензий отдельных государств на территориальный суверенитет, а также запрет на предъявление новых претензий на суверенитет во время действия договора. После подписания договора споры о суверенитете Антарктики, не утихавшие более 50 лет, на время прекратились. Страны могут не опасаться захвата собственной территории другими странами, а также должны отказаться от намерений захвата территорий других стран в Антарктике и приложить все усилия для развития научно-исследовательской деятельности в Антарктике³. На основании Договора об Антарктике на конференциях стран договора об Антарктике поочередно было принято множество пактов, касающихся защиты окружающей среды и биологических ресурсов Антарктики, была построена договорная система Антарктики, вопросы об Антарктике решались принципиально.

По сравнению с Антарктикой Арктика – огромный регион с центром на Северном полюсе, включая Северный Ледовитый океан и омываемые им периферийные острова, а также северные краевые зоны Евразии и Северной Америки. Северный Ледовитый океан занимает более 60% общей площади Арктики. Суверенитеты арктического континента и островов уже практически определены (кроме суверенитета острова Ганса, по которому остаются споры между Канадой и Данией), а распределение прав, касающихся Северного Ледовитого океана, остается достаточно проблематичным⁴. «После окончания Второй мировой войны часть прибрежных стран стремится расширить свои уникальные права до районов, которые определены в качестве общей собственности»⁵. После публикации в 1982 г. Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву пять при-

¹ Го Пэйцин. Подробный анализ отношений Антарктики и ООН // Тихоокеанский вестник. 2006. № 5.

² США, СССР, Австралия, Новая Зеландия, Аргентина, Чили, Англия, Франция, Вена, Бельгия, Япония, Южная Африка.

³ См.: Ху Дэкунь, Тан Цзиняо. Территориальные споры в Антарктике и заключение Договора об Антарктике // Вестник Уханьского университета. 2010. № 1.

⁴ См.: Fayette L.A. de La. Ocean Governance in the Arctic // The International Journal of Marine and Coastal Law. Vol. 23. 2008. P. 536–537.

⁵ Хенкин Л. Международное право: политика и ценность / пер. Чжан Найгэнъ и др. Пекин, 2005. С. 118.

брежных государств Северного Ледовитого океана одно за другим на основании международного договорного права, обычного права и т.д. начали расширять свои морские права в Северном Ледовитом океане. Но в соответствии с регламентом международного морского права эти государства ограничиваются только территориальными водами (по территориальным водам, кроме того, необходимо принять условия права мирного прохода); специальными экономическими зонами, континентальными шлейфами или открытыми морями вне территориальных вод другие участники международного сообщества также могут пользоваться в соответствии с международным правом. Ограничиваются при этом права разведки и освоения ресурсов, однако и неарктические страны имеют права по прокладке подводных трубопроводов и т.д.

Арктика (и даже открытые моря) не является территорией со статусом «terra nullius». Суверенитет территорий принадлежит правообладателям¹. Но учитывая то, что субъектом Арктики является Северный Ледовитый океан, на основании соответствующих правил международного морского права другие участники международного сообщества обладают различными правами в специальных экономических зонах, открытых морях, континентальных шельфах и в международной зоне морского дна. Акватория международных вод Северного Ледовитого океана имеет характер «мирового достояния»², а международная зона морского дна является общим наследием человечества (площадь территории может быть установлена после определения внешних границ внешних континентальных шельфов стран Северного Ледовитого океана).

Особенности транснациональной системы арктического управления. Особенности транснациональной модели арктического управления определяют роли участников международного сообщества в процессе управления. Страны Арктики рассматривают вопросы Арктики как региональные и именно в связи с этим ограничивают участие других государств. Но исходя из «мирового достояния» акватории международных вод Северного Ледовитого океана, объектов и механизма транснационального управления Арктикой управление Арктикой имеет глобальный характер.

Во-первых, всеобщее достояние акватории международных вод Северного Ледовитого океана определяет глобальность транснационального арктического управления. Так, на основании международного морского права пять государств на берегах Северного Ледови-

¹ См.: Дунцинъ Яо. Эксклюзивное интервью специального представителя для обсуждения климатических изменений от Министерства иностранных дел Гао Фэн «Высокая стоимость освоения Арктики обязывает к осторожности» // Китайский экономический еженедельник. 2013. № 20.

² В Докладе о стратегии национальной безопасности США 2011 г. под «мировым достоянием» понимаются районы и территории, зависящие от развития и безопасности всех стран, а не от распоряжений одной какой-либо страны, а океаны и их важные стратегические каналы являются важной частью глобального мирового достояния.

того океана в собственных специальных экономических зонах на 200 морских миль имеют право на охрану и освоение рыбных ресурсов, но управление рыболовством в акватории международных вод, которые находятся вне специальных экономических зон пяти прибрежных государств на 200 морских миль, является вопросом особого внимания со стороны других участников международного сообщества, в особенности государств, где развит глубинный рыбный промысел. Начиная с 2010 г. пять прибрежных государств Северного Ледовитого океана проводят двусторонние и многосторонние переговоры касательно защиты рыбных ресурсов в акватории международных вод Северного Ледовитого океана. По этому вопросу было выработано общее мнение, но проблема необходимости привлечения стран, не являющихся странами Арктики, к защите рыбных ресурсов международных вод остается открытой¹. В соответствии с международным правом свобода рыболовства является традицией и общепризнанным фактом системы международных вод и применяется не только по отношению к прибрежным государствам, но и к внутриконтинентальным странам². В связи с этим, если пять государств Северного Ледовитого океана в процессе определения мер защиты рыбного промысла международных вод Арктики будут отвергать участие других стран международного сообщества, конфликты с другими странами неизбежны, что повлечет неблагоприятные последствия для управления рыбным промыслом международных вод Арктики.

Во-вторых, объекты транснационального арктического управления имеют глобальный характер. Экосистема Арктики является важной частью экосистемы мира, она играет специфическую роль в глобальной системе регулирования климата, и ее благополучие оказывает прямое влияние на дальнейшее существование и развитие человечества³. В результате климатических изменений трансформируется и экологическая среда Арктики: скорость повышения средней годовой температуры превышает скорость повышения температур в других регионах земного шара в два раза, таяние большей части ледников Северного Ледовитого океана, вызванное повышением температуры, отрицательно сказывается на глобальной экосистеме. В связи с этим управление окружающей средой Арктики должно осуществляться в рамках управления глобальным климатом и дипломатии международной окружающей среды. Необходимо участие всех стран международного сообщества в принятии мер по совместному решению проблем и сотрудничеству, согласованности и усилий восьми государств Арктики недостаточно. Данная концепция постепенно

¹ URL: http://russiancouncil.ru/common/upload/Arctic_Report_Eng.pdf

² См.: Шоу М. Международное право. 6-е изд. / пер. Бай Гуймэй. Пекин, 2011. С. 479.

³ См.: Лиу Хойжун, Ян Фань. Исследование юридических вопросов по охране экологии Арктики. Пекин, 2010. С. 8.

получает признание в государствах Арктики. 13 мая 2013 г. США в Национальной стратегии в Арктическом регионе акцентировали внимание на том, что «события, происходящие в Арктическом регионе, имеют глубокое влияние на неарктические страны и на международное сообщество в целом. В сложных природных условиях Арктики данный регион является площадкой для коллективного сотрудничества и усилий для стран, которые находятся в поиске возможностей развития и, кроме того, акцентируют внимание на осознании необходимости защиты экологии»¹.

В-третьих, транснациональная модель арктического управления нуждается в поддержке глобальной юридической системы. Международный механизм управления позволит уйти от политики с позиции силы, когда национальные интересы становятся превыше всего, и «выдвинуть предложения и политический курс по отношению к транснациональным и глобальным вопросам, где одно государство просто бессильно», а также «осуществлять проекты или исполнять правила, разрешать споры»². Как сказано выше, публикация Илулисатской декларации способствовала деактуализации концепции управления вопросами Арктики по Арктическому договору, в рамках международного морского права механизм управления Арктикой под эгидой Арктического совета стал основным методом решения вопросов Арктики. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву создала базу современного международного морского права и стала центральным механизмом транснационального арктического управления. Являясь частью структуры транснационального арктического управления, управление арктическим водным транспортом не может существовать вне системы Международной морской организации. В декабре 2012 г. ею было принято Руководство по судовой навигации в акватории арктических ледяных покровов, а ранее, в 2009 г. – Руководство по судовой навигации в полярной акватории. В октябре 2009 г. был введен в действие Полярный регламент (Polar Code). В настоящее время этот проект получил большое развитие – так, уже завершена работа над частью об охране окружающей среды³.

Таким образом, глобализация транснационального арктического управления требует укрепления внутреннего сотрудничества арктических стран, а также эффективного сотрудничества арктических и других государств.

Роль и участие Китая в транснациональной модели арктического управления. Транснациональная модель управления Арктикой предполагает участие неарктических стран, которые имеют большое

¹ U.S.A National Strategy for the Arctic Region, May 2013. URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf

² Цзян Е. Глобальное управление и модификация государственных стратегий Китая. Пекин, 2010. С. 99.

³ URL: <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>

влияние в политических и научных кругах. Профессор института Ф. Нансена (Норвегия) О.Ш. Стокке обратил внимание на то, что «большинство мероприятий, приводящих к проблемам окружающей среды Арктики, происходят или вне арктического района, или в районах, находящихся в ведении неарктических стран; если бы были необходимые нам средства противостояния ключевым проблемам Арктики, таким как изменение климата, загрязнения моря, приходящие с суши, управление водным транспортом, рыболовство в открытом море и т.д., то управление Арктикой обязательно должно включать неарктические страны»¹. Международное сообщество, в особенности арктические страны, озабочено тем, какую роль будет играть Китай в транснациональном управлении Арктикой, поскольку это страна с формирующейся экономикой и второй экономической системой мира, а также каким образом он будет участвовать в решении вопросов Арктики.

Китай находится под влиянием изменений естественной среды, а также геополитических и экономических изменений Арктического региона². В последние годы действия Китая в решении вопросов Арктики вызывают беспокойство правительств и ученых некоторых стран. В связи с этим точное определение роли Китая в транснациональном управлении Арктикой является ключевым условием участия Китая в арктическом управлении. При этом нельзя не учитывать реальную геополитическую обстановку в Арктике. И хотя в соответствии с международным морским правом Китай обладает различными правами в соответствующей акватории Северного Ледовитого океана³, арктические государства при этом все же играют ведущую роль в управлении Арктикой, и этот факт нельзя отрицать. Исходя из этого, Китай не должен оспаривать установленные позиции арктических государств в управлении Арктикой, необходимо признать их соответствующие права, уважать суверенитет⁴. На основании этого Китай должен стать активным участником транснациональной модели арктического управления и поставщиком международных общественных товаров, и только в этом случае возможно развеять опасения со стороны арктических государств и организаций коренных народов и

¹ Ван Чуаньсин. Управление безопасностью Арктики, глобальное сотрудничество и участие Китая. Интервью профессора института Ф. Нансена (Норвегия) О.Ш. Стокке // Международные вопросы полюса. 2013. № 1.

² См.: Пань Чжэнсян, Чжэн Лу. Ценность стратегии Арктического региона и национальные интересы Китая. Форум Цзянхуай. 2-е изд. 2013; Лу Цзюньюань. Анализ стратегических интересов Китая в Арктике – взгляд с точки зрения нетрадиционных угроз безопасности // Вестник Цзяннаньского социологического института. 4-е изд. 2011; Сунь Кай, Чжан Лиан. Создание общества по арктическим интересам в Китае с точки зрения изменений Арктики // Международные отношения. 2013. № 1.

³ См.: Gayazova O. China's Rights in the Marine Arctic // The International Journal of Marine and Coastal Law. Vol. 28. 2013. P. 61–95.

⁴ В марте 2013 г. на собрании руководства Арктического совета в Стокгольме руководитель китайской делегации Гао Фэн заявил: «Китай признает и уважает суверенитет, суверенные права и юрисдикцию арктических стран в Арктическом регионе».

тем самым максимально защитить национальные интересы Китая в Арктическом регионе.

Для участия в транснациональном управлении Арктикой Китай выбирает следующие пути:

во-первых, это расширение возможностей Китая по научным исследованиям в Арктике¹. Китай начал научные исследования в области Арктики в конце 1990-х гг. К настоящему времени проведено пять научных исследований, а в июле 2004 г. в п. Нью-Олесунн на архипелаге Шпицберген (Норвегия) была построена первая китайская исследовательская станция «Желтая река», однако по сравнению с такими странами, как Япония и США, которые активно проводят полярные исследования, Китай все же сильно отстает. Несмотря на это Китай планирует форсировать изучение Арктики (в 2014 г. будет произведен спуск на воду второго китайского ледокола для проведения полярных исследований). В то же время Китай будет укреплять международное сотрудничество в области изучения и исследования Арктики не только используя научно-исследовательские результаты, полученные другими странами, но и предоставляя международной общественности результаты собственных исследований;

во-вторых, Китай будет активно развивать двустороннее сотрудничество с арктическими государствами и укреплять международное взаимодействие в решении вопросов Арктики. В апреле 2013 г. между Китаем и Исландией было подписано Соглашение о свободной торговле между Китаем и Исландией, где говорится о «совместном формировании объединенного центра исследований моря и полярной области путем многостороннего делового сотрудничества и взаимодействия в смежных сферах Арктики»². В декабре 2013 г. Китай, Исландия, Норвегия и другие пять государств Северной Европы подписали в Шанхае Соглашение о сотрудничестве по арктическому исследовательскому центру «Китай – Северная Европа»: Центр «будет прилагать все усилия для увеличения данных об Арктике и ее влиянии на весь мир, стимулировать продолжение развития североευропейской Арктики, а также согласованное развитие Китая и Арктики, кроме того, будет развивать деятельность вокруг объектов большого интереса и главных вопросов североευропейской Арктики и международных программ Арктики, развивать совместные исследования и международное взаимодействие в сферах климатических изменений Арктики, природных ресурсов Арктики, водного транспорта, экономического сотрудничества, арктической политики и законодательства»³. Одновременно с этим Китай совместно с США приступили к

¹ См.: Чэн Баочжи. Идеи и пути участия Китая в арктическом управлении // Морской вестник Китая. 2012. 12 октября.

² URL: http://news.xinhuanet.com/2013-04/15/c_115396438.htm

³ URL: http://news.xinhuanet.com/2013-12/10/c_118500120.htm

изучению вопросов Арктики в процессе стратегического и экономического диалога, уже четыре раза проводились китайско-американские переговоры о морском праве и вопросах Арктики. На первую половину 2014 г. были намечены пятые переговоры¹. Из доклада Министерства иностранных дел Китая следует, что стороны приступили к тесному взаимодействию в области морского права, Арктики и уже получены первые результаты;

в-третьих, Китай будет активно участвовать в арктическом и глобальном управлении, в том числе в Арктическом совете и других организациях. 15 мая 2013 г. Арктический совет провел восьмое собрание на уровне министров в г. Кируна (Швеция), где в качестве стран-наблюдателей были официально приняты Китай, Индия, Япония, Корея, Сингапур и Италия. Это означает признание арктическими странами и Арктическим советом законных прав и интересов Китая и других зарубежных государств в Арктическом регионе. В соответствии с Докладом совещания старших сотрудников Арктического совета 2011 г. Китай в качестве официального наблюдателя может следить за работой Арктического совета, оказывать поддержку и содействие рабочей группе Арктического совета и выдвигать предложения по соответствующим проектам через арктические страны и постоянных участников, но без разрешения старших сотрудников Арктического совета финансовая поддержка по соответствующим проектам не должна превышать лимит арктических стран². Арктическим советом Китаю гарантированы определенные права. В рамках установленных Советом процедур и правил Китай будет активно развивать диалог и сотрудничество с арктическими странами, различными рабочими группами и объединениями коренных народов, предоставлять рабочим группам и объединениям коренных народов информационную, финансовую и другую помощь и поддержку. Кроме того, в рамках Международной морской организации Китай будет участвовать в совершенствовании «Полярного регламента». С таянием ледников перспективы коммерческого судоходства по арктическому маршруту становятся все определеннее, но природные условия и неразвитая инфраструктура Арктики ограничивают безопасность кораблей, которые к тому же создают скрытую угрозу для экологии Арктики. На 54-м собрании подкомиссии по проектированию судов и оборудования Международной морской организации было положено начало «Полярному регламенту» и достигнут консенсус по соответствующим политическим вопросам. Ученые из Китая сыграли активную роль в процессе создания «Полярного регламента». Китай и в будущем намерен принимать участие в его совершенствовании.

¹ URL: http://www.gov.cn/gzdt/2013-04/12/content_2376004.htm

² Arctic Council, Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers. May 2011. P. 50–51.

Китай будет содействовать развитию экономики Арктики, соблюдая международные торгово-экономические правила и соответствующие правила Арктики. Если государство по каким-либо причинам не может участвовать в некоторых международных экономических мероприятиях, содействие окажут предприятия. А сотрудничество предприятий само по себе является взаимовыгодным делом¹. К примеру, освоение и открытие Северного морского пути имеет прямое отношение к китайским судостроительным корпорациям и корпорациям, осуществляющим морские перевозки. К судам, осуществляющим рейсы в районах с ледяным покрытием, предъявляются особые требования. Суда, осуществляющие рейсы по традиционным международным путям, при работе на Северном морском пути не могут гарантировать собственную безопасность, а кроме того, они могут создавать угрозу для окружающей среды Арктики. Именно поэтому судостроительство и работа на Северном морском пути – перспективное направление. В сентябре 2013 г. торговое судно Китайской компании океанического судоходства «Юншэнлун», выйдя из порта Далянь (Китай), прошло Северный морской путь и достигло порта Роттердам (Нидерланды). Впервые китайское судно прошло этот путь – данный факт имеет историческое значение².

¹ См.: Сун Кай, Чжан Лиан. Создание общества по арктическим интересам в Китае с точки зрения изменений Арктики // Международные отношения. 2013. № 1.

² URL: <http://society.people.com.cn/n/2013/0917/c1008-22941459.html>

СТАТУС И ГРАНИЦЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ВХОДЯЩЕГО В АРКТИЧЕСКУЮ ЗОНУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Н. Чертков,
*доктор юридических наук,
ведущий научный сотрудник
отдела конституционного права
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

В рамках разработки стратегических планов развития Арктики и дальнейшего оказания государственной поддержки арктическим регионам необходимо нормативное установление критериев отнесения территорий к Арктической зоне. За основу целесообразно взять отнесение территорий к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, имеющим ограниченные сроки завоза грузов (продукции), с учетом установленных ограничений транспортной доступности территорий Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Но следует иметь в виду, что в настоящее время районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) выделены на территории Российской Федерации нормативным правовым актом Правительства РФ, которым не вполне критически определена совокупность природно-климатических, социально-экономических факторов. В связи с этим необходим более жесткий системный подход к отнесению территорий к Арктической зоне (при сохранении районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей), чтобы отнести к Арктической зоне действительно районы вечной мерзлоты и предельно ограниченных сроков завоза грузов (продукции), жестко привязанного к Северному морскому пути. Это позволит сконцентрировать ресурсы и меры государственной поддержки именно на Арктической зоне, не расплывая их на все удаленные от федерального центра территории. Предлагаемый подход включает в Арктическую зону РФ Мурманскую область (полностью); Лоухский, Кемский и Беломорский муниципальные районы Республики Карелия; Онежский, Приморский, Мезенский муниципальные районы и городские округа Архангельск, Северодвинск и Новодвинск Архангельской области, а также входящие в ее состав острова; городской округ Воркута Республики Коми; Ненецкий автономный округ (полностью); Ямало-Ненецкий автономный округ (полностью); Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район, городской округ Норильск,

муниципальное образование г. Игарка Туруханского муниципального района Красноярского края; Абыйский, Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Верхоянский, Жиганский, Момский, Нижнеколымский, Оленекский, Среднеколымский, Усть-Янский, Эвено-Бытантайский, Верхнеколымский районы (улусы) Республики Саха (Якутия); Чукотский автономный округ (полностью).

Ограничения в использовании некоторых традиционных критериев установления южной границы Арктической зоны РФ, в том числе линии Северного полярного круга и климатических зон, для определения границ природной территории Арктической зоны РФ связаны с отсутствием их четко выраженных географических ориентиров на местности. Зоны тундры и многолетней мерзлоты не везде распространены на арктическом побережье, а в Сибири и на Дальнем Востоке простираются не только в полярных и субполярных, но и в умеренных широтах, что связано с азональностью климатических условий на евро-азиатском материке. Построенная по этим критериям граница Арктической зоны РФ значительно отодвигается к северу в европейской части России и к югу в сибирских и дальневосточных регионах. Район Белого моря остается вне Арктической зоны РФ, а на Дальнем Востоке в пределы территориальной зоны попадают водосборные площади, относящиеся к Тихоокеанскому бассейну.

При определении состава Арктической зоны РФ необходимо руководствоваться основополагающим подходом, предусматривающим, что выделение Арктической зоны РФ – важный шаг государственной политики, учитывающий природные, социальные, демографические и политические реалии, а также соображения преемственности и удобства государственного управления, а не результат только физико-географического или биолого-экологического научного исследования.

При этом границы Арктической зоны не должны разрезать границы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации, природных и производственных комплексов, разрушать государственно-территориальное устройство Российской Федерации, административно-территориальное устройство ее субъектов, а также территориальную организацию местного самоуправления России.

Для обоснования избранного подхода обратимся к общим проблемам установления и изменения статуса и границ субъектов Российской Федерации.

В Конституции РФ термин «статус» употребляется применительно к субъектам Федерации¹. В целом конституционно-правовой ста-

¹ В частности, «статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики» (ч. 1 ст. 66), «статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом» (ч. 5 ст. 66). Данное понятие используется в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, федеральном законодательстве, регулирующем субъектный состав Российской Федерации (например, Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ).

туса субъекта Федерации урегулирован в Конституции РФ (ч. 1, 2, 5 ст. 66 и ч. 1 ст. 137). Под конституционно-правовым статусом субъекта Российской Федерации понимается установленное Конституцией РФ и конституцией (уставом) субъекта Федерации конституционно-правовое положение субъекта Российской Федерации как государственной-территориальной единицы Российской Федерации. Такое понимание основывается на положениях Постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области (п. 4 установочной части). Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации включает совокупность норм Конституции и норм основных законов субъектов Российской Федерации, в которых определяются элементы статуса субъекта Федерации.

В связи с этим в юридической литературе высказывается мнение, согласно которому конституционно-правовой статус субъектов Федерации вообще, т.е. как обобщающая научная категория или совокупность правовых норм, не существует в природе, поскольку каждый субъект Российской Федерации в своем Основном Законе правомочен устанавливать нормы, конкретизирующие нормы Конституции РФ, поэтому каждый субъект Российской Федерации имеет индивидуальный конституционно-правовой статус, определяемый нормами Конституции РФ и Основного Закона субъекта Федерации. В то же время конституционный статус каждого субъекта Российской Федерации одинаков¹.

Различные подходы в науке сложились также и в отношении содержания конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. Исходя из узкого толкования, отдельные авторы включают в содержание конституционно-правового статуса права и обязанности, компетенцию, полномочия². Сторонниками широкого толкования рассматриваемого статуса включаются в его содержание «место в обществе и государстве, социально-политическая роль и назначение; общая правоспособность как основание для включения того или иного субъекта, выступающего в соответствующем правовом качестве, в конституционно-правовые отношения; права и обязанности или компетенция и ответственность; гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъектов конституционного права»³. Поскольку законодательного определения конституционно-правового статуса нет, отдельные ученые предлагают принять федеральный конститу-

¹ См.: Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 78–79.

² См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.

³ Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 3. С. 14–17.

ционный закон «О статусе субъекта Российской Федерации», который бы предусматривал перспективы создания новых субъектов Федерации, обосновывал статус субъекта Российской Федерации, создал необходимые гарантии его самостоятельности в вопросах собственной компетенции, установил основы взаимоотношений новообразованного субъекта с федеральным центром и другими субъектами Федерации¹. Вместе с тем в настоящее время регулирование вопросов конституционно-правового статуса субъектов Федерации содержится в различных нормативных актах, прежде всего в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Урегулирование вопросов конституционно-правового статуса в рамках одного закона представляется нецелесообразным в силу его разносторонности и комплексности. Основы конституционно-правового статуса субъекта Федерации имеют конституционное регулирование, следовательно, их законодательное установление излишне.

На наш взгляд, конституционно-правовой статус следует рассматривать сквозь призму широкого толкования, позволяющего учитывать отдельные особенности статуса, а также возможность его трансформации. В связи с этим конституционно-правовой статус состоит из совокупности элементов: принципы, территория, учредительная власть, система государственных органов, законодательство, собственные предметы ведения, полномочия (права и обязанности); государственные символы и государственный язык; конституционно-правовые гарантии собственной самостоятельности, а также осуществления прав, свобод и обязанностей человека и гражданина Российской Федерации с учетом традиций и особенностей проживания жителей конкретного субъекта Федерации; возможность государственной защиты прав и законных интересов субъекта Российской Федерации; конституционно-правовая ответственность. Следует отметить, что особенность конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации заключается в том, что по существу каждый субъект самостоятельно определяет содержание своего статуса.

Однако следует отметить, что помимо выделения основных элементов конституционно-правового статуса, присущих всем субъектам Российской Федерации, имеются также и особенные. Определенной спецификой обладают «сложносоставные» субъекты Российской Федерации. Конституция РФ закрепляет возможность автономных округов входить в состав края или области. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором (ч. 4 ст. 66). Данные положения распространяются на отношения с участием всех автономных округов, за исключением Чукотского автономного округа, который с соблюде-

¹ См.: Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 103.

нием конституционных процедур вышел из состава Магаданской области¹. Федеральный закон, регулирующий отношения автономных округов, входящих в состав края или области, не принят. Конституционный Суд в Постановлении от 14 июля 1997 г. № 12-П установил, что вхождение автономного округа в состав края, области не изменяет их конституционно-правовой природы как субъектов Российской Федерации и не означает, что автономный округ утрачивает элементы своего статуса – территорию, население, систему государственных органов, устав, законодательство и т.п.²

Особенно остры вопросы определения территориального статуса субъектов Российской Федерации. Вхождение в состав Российской Федерации предопределяет ограниченность самостоятельности субъекта Российской Федерации в отношении его территории. В целом субъекты Российской Федерации самостоятельны в осуществлении государственной власти на своей территории и в определении ее внутреннего устройства, но границы такой самостоятельности заданы федеральным законодательством.

На первый взгляд в соответствии со ст. 73 Конституции территориальное устройство субъектов Российской Федерации можно отнести к их ведению. Более того, Конституционный Суд РФ установил, что в ведении республик находится их территориальное устройство³. В то же время территория субъекта Российской Федерации не может быть выведена из компетенции федерального центра. Во-первых, к ведению Российской Федерации Конституцией отнесены федеративное устройство и территория Российской Федерации (п. «б» ст. 71). Территориальное устройство субъекта Российской Федерации не относится к федеративному устройству, но его территория не может не относиться к вопросам территории. Во-вторых, общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а значит, и его территориальной организации, отнесены к совместно ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72). В-третьих, субъекты Федерации регулируют свое территориальное устройство в соответствии с конституционными нормами и принципами, а также исходя из государственно-территориального устройства, которое, в свою очередь, также установлено в Конституции РФ.

Федеральный центр активно участвует в процессах регулирования вопросов административно-территориального устройства субъек-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 1993 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 28. Ст. 1083.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержания в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

ектов Российской Федерации и объективно должен в них участвовать. Так, Федерация регулирует вопросы, касающиеся статуса и территории закрытых административно-территориальных образований, переименования некоторых из них, их учета, территориальной реабилитации репрессированных народов. Разумеется, значительная часть вопросов административно-территориального устройства относится к ведению субъектов Федерации. Но значимость рассматриваемого института требует отнесения установления его общих принципов к совместному ведению.

Определение сферы совместного ведения осуществляется не только в соответствии с перечнем предметов совместного ведения ст. 72 Конституции, но и путем толкования всех конституционных норм в их системном единстве, конкретизируется в федеральном законодательстве. Таким образом, сфера совместного ведения Федерации и ее субъектов шире перечня ст. 72 Конституции РФ¹ и включает многие вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. При этом часть вопросов территориального устройства субъекта Российской Федерации решается Российской Федерацией, часть – субъектами Российской Федерации, часть – совместно органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Аморфность правового регулирования административно-территориального устройства ведет к отсутствию единства подходов региональных законодателей, бессистемности правового регулирования данных отношений. В юридической литературе отмечается, что основы административно-территориального устройства могли бы быть установлены соответствующим федеральным законом². Такой закон разрабатывался, но так и не был принят.

Федеральное законодательное регулирование в данной части института территориального устройства не должно быть чрезмерно детальным и объемным. Границы федерального законодательного регулирования могли бы охватить понятийный аппарат, принципы, цели и задачи регулирования, общую классификацию и структуру административно-территориальных единиц, включая закрытые и с особым статусом, критерии отнесения населенных пунктов к городским и сельским поселениям, основы компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Как представляется, большей системности правового регулирования территориального устройства субъекта Федерации будет способствовать следование региональных законодателей нормам Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

¹ См. подробнее: Чертков А.Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М., 2005. С. 48–53.

² См., например: Саломаткин А.С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). М., 1995. С. 86–87.

ской Федерации» (с изм. и доп., вступившими в силу 30 января 2014 г.)¹. Значение данного Федерального закона видится именно в закреплении единой базовой модели территориальной организации местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, в отличие от ранее действовавшего законодательства. Насколько удачно здесь очерчена граница правового регулирования, покажет только практика.

Определенное расширение границ рассматриваемого института объективно необходимо в отношении регулирования изменения границ субъектов Российской Федерации, что обусловлено необходимостью урегулирования возникающих территориальных споров между субъектами Российской Федерации. Совершенствование правового статуса Российской Федерации предопределяет потребность в принятии федерального закона об изменении границ субъектов Федерации. Предметом регулирования данного федерального закона может стать порядок правового оформления территориального статуса граничащих субъектов Российской Федерации и, следовательно, Российской Федерации, а целью – не только уточнение порядка изменения, но и установление правовых оснований делимитации границ субъектов Российской Федерации². Представляется необходимым унифицировать круг участников инициативы по изменению границ субъектов Российской Федерации, включая граждан, и определить: цели, задачи и принципы изменения границ субъектов Федерации (границы не могут быть изменены в целях, противоречащих Конституции РФ); понятийный аппарат правового регулирования данной сферы отношений; формы, процедуры и компетенцию органов публичной власти. Кроме того, целесообразно закрепить основные требования к форме и процедуре установления границ субъектов Российской Федерации (в частности, акт субъекта Российской Федерации, определяющий прохождение границы субъекта) как основы их изменения.

В то же время боязнь дестабилизировать ситуацию с территориальными спорами и политический фактор могут воспрепятствовать законодательному решению проблемы, оставив ее для индивидуальных политических компромиссов.

Важным элементом статуса субъекта Российской Федерации выступает ответственность его органов государственной власти. Неслучайно первым изменением Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ стало установление ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: Хабриева Т.Я. Доклад на круглом столе «Границы субъектов Российской Федерации и их изменение» в ИГиП РАН 26 июня 2001 г. // Государство и право. 2002. № 2. С. 110.

³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Федерации за нарушение федеральной Конституции, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также необеспечение соответствия Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и уставов, законов, иных нормативных правовых актов и осуществляемой ими деятельности. Оценка соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации возложена на суды, прежде всего на Конституционный Суд РФ. Показательно, что ключевыми участниками названной процедуры являются глава государства и судебные органы. Следует отметить, что Конституционный Суд подтвердил конституционность подобной ответственности и обосновал необходимость формирования полноценного института федерального вмешательства¹.

С точки зрения правовой обоснованности внесенных изменений и дополнений Конституция не запрещает установления ответственности органов государственной власти за нарушение Конституции РФ и федерального законодательства, хотя прямо и не указывает на необходимость принятия соответствующих норм федерального законодательства. Вместе с тем такая возможность может быть основана на конституционных нормах о верховенстве Конституции (ч. 1 ст. 15), единстве системы государственной власти (ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 77), верховенстве федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения (ст. 76) и обязанности соблюдать Конституцию и законы органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами (ч. 2 ст. 15).

С точки зрения практической обоснованности внесенных изменений и дополнений установление ответственности органов государственной власти за нарушение Конституции РФ и федерального законодательства позволило укрепить единство системы государственной власти в России, начать работу по приведению в соответствие с федеральным законодательством нормативных правовых актов субъектов Федерации. Даже потенциальная возможность применения мер такой ответственности побудила должностных лиц и депутатов органов государственной власти субъектов Федерации соблюдать нормы Конституции и федерального законодательства и приводить принятые ими нормативные акты в соответствие с федеральным законодательством.

Многообразие конституционных правоотношений, в которые может вступать субъект Российской Федерации, позволяет говорить о том, что его статус – понятие широкое и многогранное. Субъекты Федерации тоже могут обладать общим и специальными статусами. Видимо, общим статусом государственно-территориальных единиц Рос-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

сийской Федерации вне зависимости от их наименования будет статус субъекта Российской Федерации, включающий совокупность принципов, прав, обязанностей, гарантий их реализации и ответственности. Неслучайно в Конституции РФ употребляется термин «субъект Российской Федерации», ранее не применявшийся в конституциях нашей страны. Его закреплению на конституционном уровне предшествовало появление данного термина в ряде правовых актов 1991 г. и в Протоколе к Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации. Специальный (видовой) статус будет определяться одним из шести установленных в Конституции РФ видов субъектов Федерации (республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ).

В связи с изложенным изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации представляет собой изменение специального (видового) статуса субъекта Российской Федерации с одного вида на другой из числа прямо установленных в Конституции РФ видов субъектов Федерации. Изменение общего конституционно-правового статуса субъекта невозможно исходя из содержания Конституции РФ. Изменение статуса субъекта Федерации как государственно-территориальной единицы российского государства на статус суверенного государства невозможно в силу принадлежности суверенитета Российской Федерации в целом (ч. 1 ст. 4), провозглашения государственной целостности принципом федеративного устройства России (ч. 3 ст. 5), установления обязанности Российской Федерации обеспечивать целостность и неприкосновенность территории (ч. 3 ст. 4), а также отсутствием у субъектов Российской Федерации права сепарации.

Изменение статуса субъекта Федерации как государственно-территориальной единицы российского государства на статус иной территориальной единицы (автономная, административно-территориальная и т.д.) невозможно уже вследствие конституционного установления о том, что в составе территории Российской Федерации не указано никаких иных сухопутных объектов, кроме территорий ее субъектов (ч. 1 ст. 67). Субъектный состав Российской Федерации также прямо установлен в тексте Конституции РФ (ч. 1 ст. 65). Если на какую-то часть сухопутной территории Российской Федерации не будет распространяться статус территории субъекта Российской Федерации, возникнет несоответствие нормам Конституции РФ. Все территориальные единицы с иным статусом входят в состав территорий субъектов Российской Федерации, но не непосредственно в состав территории Российской Федерации. Более того, статус субъекта Российской Федерации определяется не только нормами Конституции РФ, но и нормами конституций (уставов) ее субъектов. В связи

с этим нельзя изменить статус субъекта Российской Федерации даже путем внесения поправки в Конституцию РФ. В свою очередь, невозможно представить, чтобы какой-либо субъект Российской Федерации добровольно инициировал понижение своего конституционно-правового статуса. Речь не идет об объединении субъектов Федерации – за всей территорией нового субъекта сохраняется статус субъекта Российской Федерации.

Таким образом, изменение статуса субъекта Российской Федерации на статус суверенного государства, равно как и на статус иной не государственно-территориальной единицы российского государства, невозможно в условиях действующей правовой системы России. Практическая необходимость в подобных изменениях с точки зрения территориального устройства и территориального развития России также отсутствует. Напротив, сохранение статуса субъекта Российской Федерации за всеми государственно-территориальными единицами регионального уровня соответствует конституционным принципам устройства российского государства и основным целям его развития.

Изложенное понимание изменения статуса субъекта Российской Федерации не является бесспорным. Существуют ограничения изменения статуса субъекта Федерации как перехода из одного вида субъекта Федерации в другой в рамках действующей Конституции РФ в отношении отдельных субъектов Федерации. Так, автономная область не может стать субъектом Федерации иного вида, поскольку в ч. 1 ст. 5 Конституции автономная область как субъект Российской Федерации названа в единственном числе. В свою очередь, данная норма не подлежит пересмотру в рамках действующей Конституции РФ, поскольку входит в гл. 1 «Основы конституционного строя». Это означает, что автономная область в составе Российской Федерации существует ровно столько, сколько действует гл. 1, а значит, и Конституция РФ 1993 г. По этой же причине ни один из городов федерального значения не может приобрести статус иного вида, так как города указаны в ч. 1 ст. 5 Конституции во множественном числе. Хотя в отношении последнего случая изменение статуса города федерального значения на статус любой из пяти оставшихся государственно-территориальных единиц едва ли возможно и фактически. Любой субъект Федерации, кроме Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, включает территории городов, иных поселений и межселенную территорию. Точно так же должно остаться как минимум две республики, края, области, автономных округа. Кроме того, две области, в состав которых входят автономные округа (округ), не могут приобрести статус республики, поскольку вхождение других субъектов Федерации в состав республик Конституцией РФ не предусмотрено.

Тем не менее, как было показано выше, встать на иную позицию в понимании изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации едва ли возможно в принципе. Разумеется, на-

званные юридико-технические нюансы влекут ряд содержательных проблем правового регулирования конституционно-правового статуса субъектов Федерации и субъектного состава Российской Федерации. В то же время невозможность изменения конституционно-правового статуса отдельных субъектов Российской Федерации не может стать препятствием для законодательного урегулирования и фактического осуществления изменения конституционно-правового статуса субъекта Федерации в целом, в том числе посредством принятия и реализации федерального конституционного закона об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Аналогичные возражения можно было привести и в отношении законодательного регулирования изменения субъектного состава Российской Федерации. Так, объединение Еврейской автономной области с другим субъектом Федерации, например с Хабаровским краем, тоже невозможно в свете содержания ст. 5 Конституции. Тем не менее Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹ принят и реализован посредством принятия специальных федеральных конституционных законов. То же самое можно сказать и в отношении аргумента, согласно которому при попытке изменения статуса республик, краев, областей, автономных округов хотя бы по два субъекта должны сохранить статус республики, края, области, автономного округа.

Исходя из изложенного выше изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации представляет собой присвоение ему иного вида конституционно-правового статуса субъекта Федерации из числа установленных в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ. Такое изменение влечет внесение в ч. 1 ст. 65 Конституции нового официального наименования субъекта Российской Федерации на основании федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Федерации. Подчеркнем, что иные изменения, которые могут быть внесены в ч. 1 ст. 65 Конституции, не являются изменением конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, в том числе изменение официального наименования субъекта в связи с образованием нового субъекта Российской Федерации и изменение индивидуального наименования субъекта Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 137 Конституции РФ.

В условиях современной России изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации является потенциально наиболее вероятным вариантом расширения способов изменения субъектного состава Федерации. В отношении автономных округов, входящих в состав другого субъекта Федерации, изменение

¹ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.

конституционно-правового статуса будет, видимо, означать и непосредственное вхождение в состав Российской Федерации, поскольку по смыслу норм Конституции вхождение в состав другого субъекта Российской Федерации является особенностью конституционно-правового статуса именно автономного округа (ст. 66). Республика, край или область не могут входить в состав другого субъекта Федерации.

Для юридической формализации рассматриваемого способа изменения субъектного состава Российской Федерации как «динамической» части института конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации потребуется принятие федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. Вследствие отсутствия данного федерального конституционного закона ни один субъект Российской Федерации с декабря 1993 г. не изменил свой конституционно-правовой статус. Юридические препятствия для принятия указанного федерального конституционного закона отсутствуют. Более того, возможность изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации и урегулирование данного процесса федеральным конституционным законом прямо предусмотрены Конституцией (ч. 1 ст. 137, ч. 5 ст. 66).

Необходимо остановиться на основных вопросах разработки федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. Подчеркнем, что его принятие позволило бы по аналогии с Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ разработать и принять специальный федеральный конституционный закон об изменении конституционно-правового статуса конкретного субъекта Федерации. Возможным вариантом является принятие федерального закона по конкретному случаю изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, поскольку в Конституции не установлено требование о принятии именно федерального конституционного закона по каждому конкретному случаю. Тем не менее неоспоримым соблюдением конституционной нормы стало бы принятие федеральных конституционных законов в обоих случаях (и базовый закон, и по конкретному случаю изменения статуса субъекта Федерации). Таким образом, на основе базового федерального конституционного закона можно было бы принимать федеральные конституционные законы (федеральные законы) об изменении конституционно-правового статуса области на статус края или республики и т.д.

Представляется, что в федеральном конституционном законе о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации следует сформулировать цель принятия закона, определить понятийный аппарат, установить условия изменения статуса (в частности, формы выражения взаимного согласия Российской Федерации и ее субъекта) и ограничения для субъектов Российской Федерации

Федерации на изменение статуса по формально-юридическим основаниям. В частности, города федерального значения не вправе изменять свой статус, поскольку они прямо названы в Конституции. Субъекты Российской Федерации также не вправе приобретать статус автономной области, поскольку в Конституции автономная область упоминается в единственном числе. Ограничения для изменения конституционно-правового статуса субъектов Федерации возможны и по фактическим показателям. В частности, автономный округ для непосредственного вхождения в Российскую Федерацию и приобретения статуса республики, края или области должен обладать достаточным экономическим потенциалом, высоким уровнем развития законодательства, не иметь бюджетного дефицита и задолженностей перед федеральным, региональными и муниципальными бюджетами и т.д.

В федеральном конституционном законе также требуется детальная регламентация процедуры изменения статуса субъекта Российской Федерации на основании требований норм Конституции (прежде всего, ч. 1, 3 и 4 ст. 5, ч. 1, 2 и 5 ст. 66, ч. 1 ст. 137). При этом процесс подготовки федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Федерации может и должен быть организован с максимальным учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ, что устранил необходимость оспаривания в Конституционном Суде его норм.

Основными стадиями изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации как одного из направлений осуществления государственно-территориального процесса могут стать следующие:

1. Уведомление Российской Федерации в лице высших федеральных органов государственной власти (Президент, палаты Федерального Собрания, Правительство, высшие федеральные суды) органами государственной власти субъекта Российской Федерации о намерении инициировать процедуру изменения конституционно-правового статуса субъекта Федерации и проведение соответствующих консультаций.

2. Проведение референдума на территории субъекта Российской Федерации по вопросу об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

3. Направление результатов референдума в субъекте Российской Федерации высшим федеральным органам государственной власти вместе с необходимыми сопроводительными документами (либо по аналогии с образованием нового субъекта Российской Федерации – направление документов Президенту РФ, который проводит соответствующие консультации с иными высшими органами).

4. Совместная разработка проекта федерального конституционного закона (федерального закона) об изменении конституционно-правового статуса соответствующего субъекта Российской Федерации

федеральными органами государственной власти и органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации и внесение его законодательным органом данного субъекта Российской Федерации либо Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

5. Рассмотрение и принятие федерального конституционного закона (федерального закона) об изменении конституционно-правового статуса соответствующего субъекта Российской Федерации в Федеральном Собрании РФ и внесение изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ.

Перспективы принятия федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации в ближайшее время неочевидны, хотя потребность в появлении данного закона велика не только в части изменения конституционно-правового статуса ряда субъектов Российской Федерации, но и для укрепления территориальной целостности Российской Федерации, придания большей системности ее государственно-территориальному устройству, совершенствования структуры Федерации. Так, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 31 октября 2005 г.) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» исходит из разностатусности субъектов Российской Федерации. С этих же позиций принимаются федеральные конституционные законы об образовании новых субъектов Российской Федерации – в четырех из пяти принятых по данному вопросу федеральных конституционных законах четко установлено, что новый субъект Российской Федерации имеет статус края (только новый субъект Федерации, образуемый в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, имеет статус области).

Таким образом, правовое регулирование института конституционно-правового статуса и границ субъекта Российской Федерации в настоящее время недостаточно. Принятие федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации прямо предусмотрено Конституцией РФ, и принятие федерального закона об основах установления и изменения границ между субъектами Российской Федерации является перспективным направлением совершенствования законодательства.

В свете изложенного целесообразным видится императивное законодательное определение южных границ Арктической зоны РФ в соответствии с существующими границами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Полагаем, что все спорные случаи прохождения их границ должны быть выявлены и устранены к моменту принятия федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации».

АРКТИЧЕСКИЙ СОВЕТ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Н.М. Бевеликова,
*кандидат юридических наук,
заведующий отделом восточноазиатских
правовых исследований
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

Деятельность Арктического совета (далее – Совет) направлена на продвижение сотрудничества, координацию и взаимодействие арктических стран с участием коренных арктических народов и других жителей арктической территории по вопросам освоения, сохранения и защиты Арктики. Совет образован странами арктической восьмерки: Россия, Канада, Соединенные Штаты Америки, Дания (включая Гренландию и Фарерские острова), Финляндия, Норвегия, Исландия, Швеция. Страны – члены Совета, имеющие выход к Северному Ледовитому океану (США, Дания, Норвегия, Канада, Россия), называют «арктической пятеркой».

Следует отметить, что указанные арктические государства начали с 1989 г. объединение, инициированное Финляндией. Начавшаяся совместная работа сопровождалась встречами в июне 1991 г. в г. Рованиеми министров окружающей среды Канады, Дании, Исландии, Норвегии, Швеции, СССР и США, которые подписали Декларацию по охране окружающей среды в Арктике (Rovaniemi Declaration) и одобрили Стратегию охраны окружающей среды в Арктике (далее – АЕПС). Позже в рамках АЕПС приарктическими государствами было принято две декларации: в 1993 г. – Нуукская декларация об окружающей среде и развитии в Арктике, в марте 1996 г. – Инувикская декларация. Возникли предпосылки для более тесного сотрудничества приарктических государств, которое завершилось созданием Арктического совета.

Декларация об учреждении Арктического совета была принята в г. Оттаве 19 сентября 1996 г.¹ Официально созданный Оттавской декларацией Совет признается межправительственным форумом высокого уровня². Необходимо отметить, что Россия подписала рассматриваемую Декларацию (распоряжение Президента РФ от 7 октября 1996 г. № 493-рп «О подписании Декларации о создании Арктического совета»³).

¹ Действующее международное право: в 3 т. Т. 3. М., 1997. С. 721–723.

² СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 3197.

³ СЗ РФ. 1996. № 41. Ст. 4713.

В соответствии с Оттавской декларацией основными целями Совета являются:

– нахождение способов организации сотрудничества, координации и взаимодействия между арктическими государствами по вопросам Арктики, представляющим общий интерес, с привлечением объединений арктических коренных народов и других жителей Арктики, особенно по вопросам устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды;

– надзор и координация программ, учрежденных в рамках АЕПС: Программы арктического мониторинга и оценки (АМАП), Программы сохранения арктической природы и фауны (КАФФ), Программы защиты арктической морской среды (ПАМЕ), Программы по предупреждению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации (ЕППР), Программы устойчивого развития (СДГВ);

– распространение информации, поощрение образования и обеспечения интереса к вопросам, относящимся к Арктике.

Совет создан для развития сотрудничества арктических государств региона, защиты окружающей среды, сохранения культуры, традиций и языков коренных народов Севера¹.

Вместе с тем в Декларации отмечается, что Совет не будет заниматься проблемами военной безопасности и демилитаризации Арктики, несмотря на то, что первоначально эта сфера деятельности планировалась как одна из приоритетных. Объясняется это тем, что Арктика является одним из самых милитаризованных и нуклеаризованных регионов Земли. В связи с этим следует отметить, что, по утверждениям авторитетных ученых, коренные народы Севера, неправительственные организации, научные центры, общественность северных стран настаивают на принятии срочных и эффективных мер по ограничению вооружений в Арктике с перспективой полной демилитаризации и нейтрализации региона, однако в перечень целей Совета это важное направление сотрудничества пока не включено².

Для обеспечения участия представителей коренных народов Арктики в деятельности Совета был введен статус постоянного участника. Данный статус был предоставлен Алеутской международной ассоциации (алеуты – коренное население Алеутских островов, проживающее на обоих берегах Берингова моря – на Аляске США и на Камчатке России), Арктическому совету атабасков (35 тыс. атабасков проживают в основном в субарктических хвойных лесах в глубинных районах Аляски и северо-запада Канады), Международному совету гвичинов (гвичины – народ, проживающий в районах, сопредельных с государственной границей между Канадой и Аляской США), Инуитской циркумполярной конференции (150 тыс. инуитов проживают

¹ См.: Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. Международное право. М., 2007. С. 150.

² См.: Валеов Р.М., Курдюков Г.И. Международное право. Особенная часть: учебник для вузов. М., 2010.

в арктических районах Канады, США, Гренландии, а также на Чукотке России), Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (40 коренных народов Севера России численностью более 200 тыс. человек), а также Союзу саамов (саамское население Норвегии, Швеции, Финляндии и Российской Федерации общей численностью до 68 тыс. человек). Необходимо отметить, что количество постоянных участников может быть увеличено, но не должно превышать число государств – членов Совета¹.

Как следует из правоустанавливающих документов Совета, статус постоянных участников могут на равных условиях получить и другие арктические организации коренных народов, однако коренные народности Арктики должны представлять большинство, т.е. один коренной народ, проживающий на территории более одного арктического государства, или несколько коренных народов, проживающих на территории одного арктического государства. Представляется справедливым, что статус постоянного участника создан для обеспечения активного участия и консультаций с представителями арктических коренных народов в рамках Совета.

Согласно учредительной Декларации в Совете определен статус постоянного наблюдателя. Его могут иметь как неарктические страны, межправительственные и межпарламентские организации, так и организации универсального и регионального характера. В качестве постоянных наблюдателей наряду со странами (Великобритания, Нидерланды, Польша, Германия, Франция, Испания) осуществляют свою деятельность также 20 международных и неправительственных организаций, среди которых: Конференция парламентариев Арктического региона (SCPAR), программы ООН по окружающей среде (UNEP), Комиссия ООН по окружающей среде в Европе (UNECE), Северная экологическая финансовая корпорация, Северный форум, Всемирный фонд дикой природы (WWF), Международный арктический научный комитет (IASC), Международный союз по охране здоровья в циркумполярном регионе (IUCH), Консультативный комитет по защите морей (ACOPS) и др. Следует отметить, что в 2007 г. статус наблюдателя получили Китай, Еврокомиссия, Республика Корея, Япония и др.

В связи с этим следует обратить внимание на мнение ученых, касающееся Украины: как крупная морская и научная держава она имеет собственные интересы в Арктике, а значит, должна принимать активное участие в деятельности Арктического совета и в создании нового правового режима для этого региона, который учитывал бы и ее законные интересы².

¹ URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/permanentparticipants>

² См.: Валиев Р.М., Курдюков Г.И. Указ. соч.

Высшим органом Совета является сессия на уровне министров иностранных дел государств-участников (проводится раз в два года). Первая сессия состоялась в сентябре 1998 г. в Икалуите (Канада), вторая в 2000 г. – в Пойнт-Барроу (штат Аляска), третья в октябре 2002 г. – в финском городе Инари, четвертая в ноябре 2004 г. – в Рейкьявике.

После сессии в Пойнт-Барроу старшие должностные лица Совета тщательно проанализировали организацию его деятельности, структуру и подготовили документ, который был одобрен в Инарской декларации 2002 г.¹ В Инарской декларации министры арктических государств приняли обязательство усилить приполярное взаимодействие по обеспечению устойчивого развития в Арктике как основы дальнейшего благополучия и процветания. Были определены приоритеты действий Совета в области экономического измерения устойчивого развития (устойчивая экономическая деятельность и возрастающее процветание арктических поселений; устойчивое использование природных ресурсов; развитие транспортной инфраструктуры, включая воздушный, морской и наземный транспорт, информационных технологий и средств связи), в области социального измерения устойчивого развития (охрана здоровья людей, проживающих и работающих в Арктическом регионе; образование и культурное наследие; благополучие и развитие потенциала детей и молодежи; равноправие женщин; повышение благосостояния, искоренение бедности людей, проживающих в Арктическом регионе), в области экологического измерения устойчивого развития (мониторинг и оценка состояния окружающей среды в Арктике; предотвращение и устранение загрязнения окружающей среды в Арктике; защита арктической морской среды; сохранение биоразнообразия в Арктике; оценка воздействий изменения климата в Арктике; предотвращение и устранение чрезвычайных экологических ситуаций в Арктике).

Как видно, на каждой из состоявшихся сессий Совета на соответствующем уровне помимо решения вопросов организационно-технического характера (принятие в 1998 г. Правил процедур, принятие новых постоянных участников, предоставление статуса наблюдателя, создание соответствующих рабочих групп и др.) принимались и декларации, основное внимание в которых уделялось проблеме экологически бескризисного, безопасного развития Арктического региона и устойчивого социально-экономического развития населяющих его народов.

Необходимо отметить, что каждые два года на основе принципа ротации выбирается председательствующая в Совете страна. Так, например, Россия являлась председателем Совета с 2004 по 2006 г., с

¹ Дипломатический вестник. 2002. № 11. С. 22–26.

2011 по 2013 г. в Совете председательствовала Швеция, в 2013 г. председательство перешло к Канаде.

Текущими вопросами деятельности Совета призван заниматься Комитет старших должностных лиц, проводящий свои заседания один раз в полгода.

Совет реализует значительное количество программ и проектов, большая часть которых связана с экологическим измерением устойчивого развития. В этой области осуществляют свою деятельность шесть тематических рабочих групп: по арктическому мониторингу и оценке, по сохранению арктической флоры и фауны, по предупреждению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации, по сохранению арктической морской среды, по устойчивому развитию, по борьбе с загрязнениями Арктики¹. Каждая из них действует на основании специального мандата и состоит из председателя, правления или руководящего комитета и секретариата. Рабочими группами осуществляются различные проекты и разрабатываются носящие рекомендательный характер документы (руководства, доклады, оценки) по вопросам, отнесенным к их ведению.

Так, например, под наблюдением *Рабочей группы арктического мониторинга и оценки (Arctic Monitoring and Assessment Programme, АМАР)* осуществлялись проекты по выведению из использования в России полихлорбифенилов, по сокращению применения бромсодержащих пламягасителей, по снижению содержания ртутных загрязнений в выбросах в атмосферу, по утилизации просроченных пестицидов и др. Группа провела ряд мероприятий по совершенствованию деятельности экспертов по вопросам радиоактивности, закисления, проблемам нефте- и газодобычи, здравоохранения и др. Кроме того, была создана новая подгруппа по тематике изменения климата и ультрафиолетового излучения.

Приоритетом для *Рабочей группы по борьбе с загрязнением Арктики (Arctic Council Action in to Eliminate Pollution of the Arctic, АСАР)* является борьба с трансграничным переносом вредных веществ. В рамках указанной группы реализуются проекты, связанные со снижением содержания ртути в выбросах в атмосферу стран Совета, со снижением уровня использования бромсодержащих веществ в огнетушителях, с экологически безопасным хранением запрещенных к использованию химикатов с истекшим сроком годности, с поэтапным отказом от применения полихлорбифенилов в России, с разработкой стратегии обращения с опасными отходами для реализации проектов, касающихся устаревших пестицидов и эксплуатации полихлорбифенилов, с сокращением выбросов диоксинов и фурана в окружающую среду. Рабочая группа также осуществляет проекты, направленные на разработку и внедрение новых технологий по безопасному хране-

¹ URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/acap>

нию ядовитых отходов или, например, реализации плана действий по укреплению общности коренного населения и др.

Рабочая группа по Программе сохранения арктической флоры и фауны (Conservation of Arctic Flora and Fauna, CAFF) призвана содействовать углублению международного сотрудничества и взаимодействия с иными рабочими группами в рамках Совета в сфере арктической флоры и фауны. В рамках указанной группы действуют экспертные группы по сохранению флоры (AFF Flora Group) и циркумполярных морских видов птиц (Circumpolar Seabird Group), по сети циркумполярных охраняемых районов (Circumpolar Protected Areas Network), реализуется программа мониторинга биологического разнообразия (Circumpolar biodiversity Monitoring Program). Группа, например, явилась инициатором создания экосистемного подхода по сохранению биологической разнообразности и минимизации последствий фрагментации ареалов обитания в российских регионах Арктики.

В деятельности *Рабочей группы по устойчивому развитию (Sustainable Development Working Group, SDWG)* особое внимание уделялось разработке механизма реализации Плана действий Совета по устойчивому развитию, осуществлялись проекты в сфере охраны здоровья проживающих в Арктике, в том числе в области телемедицины и профилактики инфекционных заболеваний. Данной группой инициирован крупномасштабный исследовательский проект по изучению жизненных условий в Арктике. Акцент также делался на развитии оленеводства и арктического туризма. В плане укрепления транспортной инфраструктуры было налажено сотрудничество в сфере полярной авиации. Завершена реализация проектов, касающихся оценки влияния климатических изменений на экономику Севера, обеспечения здорового будущего детей и юношества в Арктике, равноправия женщин, управления ресурсами в сельских районах Севера. В качестве будущих планов достигнуты договоренности о развитии энергетического измерения в работе Совета, нацеленного на сотрудничество в области устойчивой нефтегазодобычи.

Деятельность *Рабочей группы по предотвращению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации (Emergency Prevention, Preparedness and Response, EP PR)* направлена на развитие сотрудничества между арктическими странами и расширение обмена опытом и информацией в сфере предотвращения чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС), подготовки и действий в ЧС. Осуществлен ряд проектов в области контроля над источниками опасности: созданы обучающие программы, учебные центры по реагированию в ЧС, проведены совместные учения по ликвидации последствий ЧС на опасных радиоактивных объектах, по информированию населения, использованию компьютерной системы по предварительной оценке атмосферных перемещений в реальном времени. В рамках деятельности указанной Рабочей группы на российских предприятиях «Атомфлот» и «Звез-

дочка» реализована третья фаза проекта по контролю над источниками радиоактивности.

В рамках *Рабочей группы по Программе защиты арктической морской среды (Arctic Marine Environment, PAME)* осуществляются проекты по реализации Стратегического плана по защите арктической морской среды, оценке арктического морского судоходства, мощностей по переработке судовых и грузовых отходов, изучению крупных морских экосистем, обновлению региональной программы действий по защите арктической морской среды от антропогенной деятельности.

С целью придания системе финансирования указанных проектов более системного и организованного характера в Совете создан совместный фонд финансирования природоохранных проектов – Инструмент поддержки проектов Арктического совета (Project Support Instrument, далее – ИПП).

В связи с этим следует отметить, что в соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹ Правительством России одобрен представленный МИДом России согласованный с Минприроды России, Минфином России, Минэкономразвития России и предварительно проработанный с Северной экологической финансовой корпорацией проект договора между Российской Федерацией и Северной экологической финансовой корпорацией об участии в ИПП. Данный договор подписан от имени Российской Федерации Минприроды России. Минприроды России и Минфину России начиная с 2011 г. было предписано предусматривать при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период бюджетные ассигнования на уплату ежегодного добровольного взноса Российской Федерации в ИПП. Кроме того, Минприроды России выступило уполномоченным представителем Российской Федерации, обеспечивающим на территории Российской Федерации координацию деятельности при реализации проектов Совета, предусмотренных Договором.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 11 мая 2011 г. № 778-р² объем взноса со стороны России составил 10 млн евро в течение 2011–2013 гг. с продолжением финансирования в будущем (для сравнения: Норвегия внесла 237 тыс. евро, Финляндия – 200 тыс. евро). Минприроды России была осуществлена выплата единовременного добровольного взноса Российской Федерации в ИПП за счет бюджетных ассигнований.

Как представляется, запуск ИПП позволит вывести деятельность Совета на качественно новый организационный уровень путем посте-

¹ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

² СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 3197.

пенного перехода финансирования проектов на государственно-бюджетную основу и создать международный финансовый фонд Совета.

Одним из наиболее проблемных правовых вопросов будущего развития Совета является придание ему статуса международной организации. Следует выделить в связи с этим следующее противоречие – несмотря на то, что США¹, Дания и Швеция не поддерживают такое изменение правового статуса Совета, определенные шаги в этом направлении уже делаются. Так, на министерской сессии Совета в 2011 г. арктические государства наряду с тем, что договорились о создании постоянного секретариата Совета в Норвегии (город Тромсё), согласовали положения, регламентирующие роль наблюдателей и критерии приема в состав Совета новых членов. Принятие таких критериев, главным из которых является наличие реальных проектов, которые готов предложить кандидат для развития Совета, позволит обеспечить баланс между сохранением региональной идентичности Совета, с одной стороны, и расширением его взаимодействия с нерегинальными государствами и организациями – с другой².

Действительно, отсутствие статуса международной организации не позволяет Совету принимать обязательные к исполнению решения, несмотря на то, что за более чем 17 лет своего существования Совет стал основной международной платформой для практического многостороннего сотрудничества в Арктике и это сотрудничество охватывает широкий круг вопросов устойчивого развития Арктики – от экономики и экологии до обеспечения социальных нужд проживающих там людей. Придание такого статуса могло бы вывести Совет на качественно новый международный уровень. Вместе с тем увеличение количества членов Совета и объема реализуемых им проектов объективно требует укрепления организационной структуры Совета, системы его финансирования, поскольку в настоящее время бюджет секретариата Совета формируется за счет выделяемых арктическими государствами на добровольной основе средств. Таким образом, основные направления работы в ближайший период – это развитие институциональной структуры, расширение объема и глубины реализуемых проектов, поступательное придание решениям Совета обязательной силы.

Необходимо отметить, что в процессе реализации проектов Совета возникает и ряд иных правовых проблем. Так, например, в 2011 г. арктические государства обозначили свой подход в отношении участия нерегинальных государств, который заключается в том, что все решения, касающиеся Арктики, будут приниматься самими арктическими государствами, а нерегинальные государства могут рассчи-

¹ См.: Cela M. Arctic Security. Policy Analysis of the Circumpolar States. Reykjavik: Felagsvisindastofmm Haskola Islands, 2010.

² См.: Паничкин И.В. Арктический совет – текущее состояние и перспективы развития // Морские пространства Арктики: современный правовой аспект: сборник научных статей. М., 2013. С. 144.

тывать на статус наблюдателей и кандидатов в наблюдатели, уважая и соблюдая суверенитет, суверенные права и юрисдикцию арктических государств в Арктике.

Несмотря на имеющиеся разногласия в подходах, в целом успешный опыт функционирования Совета, обусловленный общностью интересов арктических государств, прежде всего в области охраны окружающей среды Арктики, позволяет рассчитывать на дальнейшее плодотворное сотрудничество арктических государств на благо всего Арктического региона, что позволит сохранить низкий уровень конфронтации¹.

Учитывая, что Совет заложил прочную основу для продолжения сотрудничества, направленного на достижение устойчивого развития Арктики, в условиях глобализации перед ним как открываются новые возможности, так и возникают новые трудные задачи на пути достижения устойчивого развития в Арктике. Глобализация и взаимозависимость расширяют возможности для развития торговли, инвестиций и потоков капитала, а также для технического прогресса во всех сферах экономической деятельности, то есть в Арктическом регионе имеются объективные предпосылки для взаимовыгодного сотрудничества арктических государств².

Полагаем, что поставленные перед Советом веком глобализации задачи необходимо решать в тесном сотрудничестве с другими институциональными структурами глобального и регионального уровня. К такому сотрудничеству уже активно подключились международные организации – Северный Совет, Европейский Союз, ЕЭК ООН и др., однако это не должно приводить к умалению роли Совета – он должен оставаться системообразующим звеном любого сотрудничества.

Из числа дополнительных возможностей, которыми до настоящего времени не удалось воспользоваться в полной мере, можно указать проект создания Международного парка «Берингия»³, интерес к которому возник в 1980-х гг. в связи с тем, что в условиях интенсивного использования природных ресурсов Арктики возросла заинтересованность государств, чьи территории прилегают к полярным областям, и всего международного сообщества в поддержании благоприятного состояния экосистем этого региона. В частности, в то время значительно активизировалась деятельность по охране природы Арктики в рамках регионального, многостороннего и двустороннего сотрудничества и советско-американского Соглашения о сотрудничестве в области

¹ См.: Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. Указ. соч.

² См.: Копылов М.Н., Якушева Е.А. К 10-летию Арктического совета // Экологическое право. 2006. № 3.

³ Район парка «Берингия» – это уникальная экосистема планеты, объединяющая Чукотку и полуостров Сьюард в рамках одной ботанической зоны; регулярный подъем участков дна моря и суши в районе Берингова перешейка способствовал обмену флорой и фауной между азиатским и американским континентами в данном районе.

охраны окружающей среды от 23 мая 1972 г., содержащего специальный проект мероприятий по охране северных экосистем.

При этом учитывалось также, что богатейшая культура древнего народа, живущего по обе стороны Берингова пролива, требует бережного отношения. Решение о создании указанного международного парка преследовало двоякую цель: сохранить и природное своеобразие этого уголка планеты, его животный и растительный мир, и культурное наследие эскимосов, населяющего «Берингию». Такой подход может и должен быть применен во всех случаях, когда собственно экологический объект охраны в рамках конкретного экологического региона неизбежно затрагивает вопросы охраны «социального»¹ объекта.

¹ Транин А.А. О проекте Международного парка «Берингия» (Организационно-правовые вопросы) // Советское государство и право. 1991. № 3. С. 96.

СЕВЕРНЫЙ МОРСКОЙ ПУТЬ: СОВРЕМЕННОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Ю.В. Боброва,
*кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
отдела международного публичного права
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

В настоящее время обнаруживается повышенный интерес к Арктическому региону Земли со стороны не только приарктических государств, но других государств мирового сообщества.

Водами Северного Ледовитого океана омываются берега пяти государств – Канады, Дании, Норвегии, Российской Федерации, США – так называемых приарктических государств. В то же время существует термин «арктические государства» (Arctic States), который обозначает группу из восьми государств, территории которых пересекаются Северным полярным кругом. К арктическим государствам в этом смысле относят Россию, Канаду, США, Норвегию, Данию, Финляндию, Исландию и Швецию¹.

Интерес этот обусловлен несколькими причинами. Во-первых, в регионе много неразведанных ресурсов, в первую очередь нефти и газа. Во-вторых, потепление в Арктике: когда это произойдет, резко повысятся возможности ресурсной деятельности, судоходства и рыболовства в регионе. И в-третьих, для России крайне важна свобода перемещения Северного военно-морского флота в Арктике, возможность его выхода в Атлантику².

На современном этапе осваивать пространства Северного Ледовитого океана и иные виды деятельности в Арктическом регионе готовы и иные государства. В первую очередь это ряд стран из Азиатско-Тихоокеанского региона: Китай, Южная Корея, Япония, Индия, Сингапур³. Европейский Союз также четко обозначил свои интересы в Арктическом регионе: современная правовая позиция Европейского Союза в отношении Арктики в целом характеризуется Совместным заявлением Европейскому парламенту и совету «Развитие политики

¹ Подробнее об использовании этого термина см., например: Вылегжанин А.Н. Региональный уровень праворегулирования отношений государств в Арктике (комментарий) // Московский журнал международного права. 2012. № 1 (85). С. 274 и др.

² См.: Колодкин А.Л. Интервью газете «Известия». 16 апреля 2009 г. URL: <http://izvestia.ru/news/347578>

³ В настоящее время 12 неарктических государств являются наблюдателями в Арктическом совете. URL: <http://www.arctic-council.org>

Европейского Союза в Арктическом регионе: прогресс с 2008 года и последующие шаги» (Брюссель, 26 июня 2012 г., Европейская комиссия Европейского Союза, Верховный представитель по иностранным делам и политике безопасности).

В данном документе в качестве одного из основных направлений деятельности Европейского Союза в Арктике назван вопрос безопасности судоходства: почти 90% внешней торговли Европейского Союза осуществляется по морю; Европейский Союз обладает значительным опытом в судоходстве, кораблестроении, спутниковой навигации, поисково-спасательных работах, а также развитии портовой инфраструктуры, наблюдает за развитием морского транспорта в Арктике, включая маршруты и частоту рейсов судов по Северному морскому пути, Северо-Западному проходу и арктическим водам в целом, а также за всеми процедурами и требованиями прибрежных государств, затрагивающими международное судоходство. В качестве основы применимого к Северному Ледовитому океану международного права избрана Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.¹

Среди иных документов Европейского Союза, определяющих его арктическую политику, выделяют следующие:

- Резолюция Европейского парламента от 30 сентября 2008 г.;
- Сообщение Европейской комиссии Европейскому парламенту и Совету «Европейский Союз и Арктический регион» от 20 ноября 2008 г.;
- Резолюция Европейского парламента о политике Европейского Союза в высокоширотной Арктике по ее устойчивому развитию, принятая Европейским парламентом 20 января 2011 г.

Современный глобальный интерес самого Европейского Союза к Арктическому региону – относительно новый, он обусловлен осознанием органами Европейского Союза стержневой роли Арктики не только в глобальном изменении климата, но и в будущем мировой экономики².

Действительно, такое внимание к Арктическому региону обусловлено разного рода причинами, в том числе острыми спорами вокруг проблемы арктического судоходства³. В рамках данной статьи автор исходит из следующего положения: одной из таких причин можно считать Северный морской путь, а также новое – современное – нормативно-правовое регулирование Российской Федерацией плавания по его трассам.

Среди мировых океанских путей Северный морской путь занимает особое место (рис. 1). Он намного короче морского пути из Европы в

¹ См.: Вылегжанин А.Н., Шаповалов Б.Н. Правовые основы арктической политики Европейского Союза // Московский журнал международного права. 2013. № 1 (89). С. 191–202 и др.

² Там же. С. 194, 202.

³ Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров. 5-е изд. М., 2014. С. 270.

Индию и Китай вокруг Африки или через Суэцкий канал или пути из Атлантического океана в Тихий вокруг мыса Горн или по Панамскому каналу, но его освоение всегда представляло значительные трудности.

Даже в летнее, навигационное, время льды встречаются в арктических морях, через которые Северный морской путь соединяет порты Европы с портами Дальнего Востока. Для преодоления арктических льдов требуются мощные ледоколы и транспортные суда арктических ледовых классов, хорошо приспособленные для плавания во льдах, с прочным корпусом и сильными двигателями. Однако и этот технически совершенный арктический флот не всегда может обеспечить уверенное преодоление льдов.

Для безопасного плавания судов в акватории Северного морского пути используются системы навигационно-гидрографического, гидрометеорологического и поисково-спасательного обеспечения, которые постоянно совершенствуются.

С древнейших времен, от первых попыток плавания в арктических морях, и до наших дней, когда через полярные просторы проложен Северный морской путь, развитие арктического мореплавания теснейшим образом связано с историей нашей страны. Сама мысль о возможности плавания по полярным морям из Атлантического океана в Тихий возникла в России¹.

В результате русских географических открытий изменились представления о северной части Сибири, примыкающей к Северному Ледовитому океану. Вместо фантастических полуостровов, изображавшихся на картах XVI–XVII вв., стали известны подлинные очертания береговой линии Сибири с мысами, островами, полуостровами, заливами и губами.

Проблема Северного морского пути встала перед русскими исследователями XVIII в. в новом свете. Вся береговая линия севера Сибири была нанесена на карты благодаря участникам Великой Северной экспедиции 1733–1743 гг. В дальнейшем М.В. Ломоносов выдвинул и обосновал план изыскания высокоширотного варианта Северного морского пути. Благодаря трудам М.В. Ломоносова и научным арктическим экспедициям его времени идея о Северном морском пути значительно обогатилась и конкретизировалась. В 1878–1879 годах шведско-русская экспедиция Н.А.Э. Норденшельда на судне «Вега» после зимовки у берегов Чукотки прошла весь Северный морской путь, подтвердив, что он существует и реально проходим.

В XVIII – первой половине XIX в. русские географические экспедиции и исследования в районах Севера внесли огромный вклад в его изучение: Первая Камчатская экспедиция; Великая Северная;

¹ См.: Белов М.И. Арктическое мореплавание с древнейших времен до середины XIX века. Т. 1 / под ред. Я.Я. Гаккеля, А.П. Окладникова, М.Б. Черненко. М., 1956. С. 5 и др.

В.Я. Чичагова по проекту М.В. Ломоносова; Ф. Розмыслова; С. Андреева, И. Леонтьева, И. Синдта, И. Биллингса; Г. Поспелова, А. Лазарева, Ф. Литке, П. Пахтусова, А. Цивольки, К. Бэра, М. Геденштрома, П. Анжу, Ф. Врангеля и А. Миддендорфа¹.

Подвиги моряков, исследователей, побывавших на Таймыре и в высоких широтах арктических морей, на крайнем северо-востоке и в глубине Аляски, на неизвестных до того времени островах Северного Ледовитого океана, составляют одну из самых ярких страниц в летописи не только русских, но и мировых географических открытий и мореплавания².

К Северному морскому пути тяготеет в транспортно-экономическом отношении огромная территория нашего государства с мощными реками (Северная Двина, Печора, Обь, Енисей, Лена, Яна, Индигирка, Колыма). Благодаря Северному морскому пути эти речные магистрали составляют единую систему водных путей, соединенных на севере морской трассой. Транспортно-экономическая организация данного региона сложилась в результате труда тысяч ученых, моряков, полярников и других отечественных специалистов, в том числе в советский период, благодаря чему стали возможными регулярные плавания судов по всему Северному морскому пути.

Ни один из других океанских мировых путей не требует организации, подобной Северному морскому пути. Вот почему можно утверждать, что другого такого пути в мире нет³.

В истории освоения Северного морского пути выделяют три периода: открытие и освоение Севера и арктического мореплавания в период феодализма; освоение Севера и попытки торговой эксплуатации Северного морского пути при капитализме; освоение Севера и создание комплексной хозяйственной водно-транспортной магистрали Северного морского пути при социализме (внутри этих периодов существует дополнительная периодизация).

Специальных сочинений по истории Северного морского пути немного. Например, «История открытия морского пути из Европы в сибирские реки и до Берингова пролива» Ф. Студитского (1883), «Морской путь в Сибирь» Ю. Шокальского (1893), «Великий Северный морской путь» М.С. Боднарского (1926), «История экспедиций в полярные страны» М.А. Дьяконова (1938), труды В.Ю. Визе «Северный морской путь» (1940) и «Моря Советской Арктики» (1948) и др.⁴

Данный исторический экскурс предпринят с целью проиллюстрировать одно из важных положений российского законодательства,

¹ См.: Белов М.И. Арктическое мореплавание с древнейших времен до середины XIX века. Т. 1 / под ред. Я.Я. Гаккеля, А.П. Окладникова, М.Б. Черненко. М., 1956. С. 12–13.

² Там же. С. 517–518.

³ Там же. С. 8.

⁴ Там же. С. 7–13.

касающегося Северного морского пути: данная транспортная магистраль является исторически сложившейся национальной транспортной коммуникацией Российской Федерации¹.

Возвращаясь к вопросу правового регулирования плавания по трассам Северного морского пути, в первую очередь необходимо обратиться к Федеральному закону от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути»² (далее – Федеральный закон № 132-ФЗ).

Указанным законом внесены изменения или дополнения в следующие законодательные акты Российской Федерации:

– Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»³;

– Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»⁴;

– Кодекс торгового мореплавания РФ.

В статье 4 настоящего Федерального закона указано, что он вступает в силу по истечении 180 дней после дня его официального опубликования, то есть 28 июля 2012 г.

Данным Федеральным законом закрепляется новое понятие – «акватория Северного морского пути» (п. 1 ст. 5¹ Кодекса торгового мореплавания РФ): «Под акваторией Северного морского пути понимается водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединенными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар».

Далее устанавливается, что «плавание в акватории Северного морского пути, исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации Российской Федерации, осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и

¹ Данное положение также подчеркивают отечественные специалисты по международному праву. См., например: Котляр В. С. Международно-правовой статус Арктики // Морские пространства Арктики: современный правовой аспект: сборник научных статей. М., 2013. С. 11.

² Российская газета. 2012. 30 июля.

³ СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами» (ст. 14 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» с изм. и доп.).

Федеральный закон № 132-ФЗ предусматривает создание администрации Северного морского пути, которая осуществляет организацию плавания судов в акватории Северного морского пути.

Так, 15 марта 2013 г. распоряжением Правительства РФ № 359-р создана Администрация Северного морского пути (далее – Администрация) в форме федерального казенного учреждения, выполняющего следующие основные функции:

- прием заявлений о получении разрешения на плавание судов в акватории Северного морского пути, рассмотрение таких заявлений и выдача разрешений на плавание судов в акватории Северного морского пути;

- выдача удостоверений лицам, осуществляющим ледовую лоцманскую проводку, о праве ледовой лоцманской проводки судов в акватории Северного морского пути;

- мониторинг гидрометеорологической, ледовой и навигационной обстановки в акватории Северного морского пути;

- согласование установки средств навигационного оборудования и районов проведения гидрографических работ в акватории Северного морского пути;

- содействие в организации проведения поисковых и спасательных операций в акватории Северного морского пути;

- содействие в проведении операций по ликвидации последствий загрязнения с судов опасными и вредными веществами, сточными водами или мусором;

- предоставление информационных услуг (применительно к акватории Северного морского пути) в области организации плавания судов, требований к обеспечению безопасности плавания судов, навигационно-гидрографическому и гидрометеорологическому обеспечению плавания судов, обеспечению осуществления ледокольной проводки;

- выработка рекомендаций по разработке маршрутов плавания судов и использованию судов ледокольного флота в акватории Северного морского пути с учетом гидрометеорологической, ледовой и навигационной обстановки в акватории Северного морского пути;

- получение от организаций и учреждений Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды гидрометеорологического прогноза и ледового анализа по акватории Северного морского пути.

Информация по вопросам организации плавания судов в акватории Северного морского пути размещена на сайте ФГКУ «Администрация Северного морского пути»: <http://www.nsra.ru/>

Правила плавания в акватории Северного морского пути утверждены приказом Минтранса России от 17 января 2013 г. № 7 и зарегистрированы Минюстом России 12 апреля 2013 г. Данные Правила устанавливают следующее:

- порядок организации плавания судов в акватории Северного морского пути;
- правила ледокольной проводки судов в акватории Северного морского пути;
- правила ледовой лоцманской проводки судов в акватории Северного морского пути;
- правила проводки судов по маршрутам в акватории Северного морского пути;
- положение о навигационно-гидрографическом и гидрометеорологическом обеспечении плавания судов в акватории Северного морского пути;
- правила осуществления связи по радио при плавании судов в акватории Северного морского пути;
- требования к судам, касающиеся безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов;
- иные касающиеся организации плавания судов в акватории Северного морского пути положения.

В акватории Северного морского пути действует разрешительный порядок плавания судов.

Выдача разрешения на плавание судна в акватории Северного морского пути (далее – разрешение) осуществляется Администрацией на основании заявления судовладельца, представителя судовладельца или капитана судна.

При следовании судна в акваторию Северного морского пути с запада, за 72 ч до подхода к Западному рубежу, а при следовании судна в акваторию Северного морского пути с востока, за 72 ч до подхода к Восточному рубежу или сразу после отхода из морского порта (если время плавания судна после отхода из морского порта к Западному или Восточному рубежу составляет менее 72 ч) капитан судна сообщает Администрации о планируемом времени прибытия судна соответственно к Западному или Восточному рубежу, а также направляет определенную информацию. За 24 часа до подхода к Западному или Восточному рубежу капитан судна повторно информирует Администрацию о планируемом времени прибытия судна к соответствующему рубежу. При подходе к Западному или Восточному рубежу капитан судна информирует Администрацию о планируемом времени входа судна в акваторию Северного морского пути, географических координатах, курсе и скорости судна на момент доклада. Затем капитан судна информирует Администрацию о фактическом времени входа/выхода судна, географических координатах, курсе и скорости судна на момент доклада и т.д.

Ледокольная проводка осуществляется ледоколами, имеющими право плавания под Государственным флагом РФ (ст. 15 Кодекса торгового мореплавания РФ).

В соответствии с п. 5 ст. 51 Кодекса торгового мореплавания РФ размер платы за ледокольную проводку судна в акватории Северного морского пути определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях с учетом вместимости судна и ледового класса судна, расстояния, на которое осуществляется проводка этого судна, и периода навигации.

Российская Федерация обладает самым мощным ледокольным флотом в мире (4 атомных ледокола) и уникальным опытом конструирования, постройки и эксплуатации таких судов.

Атомный ледокольный флот развивался почти параллельно с отечественной атомной энергетикой. Решение о строительстве первого атомного ледокола было принято 20 ноября 1953 г., а его закладка состоялась 24 августа 1956 г. на стапеле Адмиралтейского завода в г. Ленинграде. 5 декабря 1959 г. атомный ледокол «Ленин» был спущен на воду¹.

В 2008 году Федеральное государственное унитарное предприятие «Атомфлот» вошло в состав Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на основании Указа Президента РФ № 369 от 20 марта 2008 г. «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». С 28 августа 2008 г. ему переданы суда с ядерной энергетической установкой и суда атомного технологического обслуживания. Теперь на базе предприятия действует единый ледокольно-технологический комплекс гражданского атомного флота Российской Федерации, входящий в структуру ОАО «Атомэнергопром».

ФГУП «Атомфлот» предназначено для обеспечения эксплуатации и технологического обслуживания атомных ледоколов и судов вспомогательного флота. Основными направлениями его деятельности являются следующие:

- ледокольное обеспечение проводки судов по трассам Северного морского пути и в замерзающие порты России;
- морские перевозки контейнерных грузов на атомном лихтеровозе «Севморпуть»;
- обеспечение экспедиционных, научно-исследовательских работ по изучению гидрометеорологического режима морей и минерально-сырьевых ресурсов арктического шельфа, прилегающего к северному побережью России;
- обеспечение аварийно-спасательных операций во льдах на акватории Северного морского пути и неарктических замерзающих морей.

В настоящее время в состав действующего флота входят: два атомных ледокола с двухреакторной ядерной энергетической установкой

¹ URL: <http://www.rosatom.ru>

мощностью 75 тысяч лошадиных сил (атомоходы «Ямал», «50 лет Победы») и два ледокола – «Таймыр» и «Вайгач» – с однореакторной установкой мощностью 40 тысяч лошадиных сил¹.

В то же время специалистами по международному праву высказывается критика в отношении некоторых положений Федерального закона № 132-ФЗ, которые, по их мнению, носят бланкетный характер, и в ближайшее время предстоит разработать целый ряд нормативных правовых актов. В частности, критика касается введения нового понятия «ледовая лоцманская проводка» в соответствующие статьи Кодекса торгового мореплавания РФ. Так, проф. Г.Г. Иванов предлагает исключить из Кодекса данное дополнение, поскольку никаких специализированных судов для осуществления «ледовой» лоцманской проводки не существует². Глава IV «Правила ледовой лоцманской проводки судов в акватории Северного морского пути» Правил плавания в акватории Северного морского пути 2013 г. должна рассматриваться отдельно; в ней необходимо указать, что ледовая лоцманская проводка судов в акватории Северного морского пути осуществляется в соответствии с гл. VI «Морские лоцманы» Кодекса торгового мореплавания и требованиями Положения о морских лоцманах Российской Федерации, утвержденного приказом Минтранса России от 22 июля 2008 г. № 112 (в последующей редакции).

Важность «национального» характера Северного морского пути подчеркивается в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969, в которых закреплены следующие основные национальные интересы Российской Федерации в Арктике:

«а) использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны;

б) сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества;

в) сбережение уникальных экологических систем Арктики;

г) использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике».

«Национальная морская политика на Арктическом региональном направлении определяется особой важностью обеспечения свободного выхода российского флота в Атлантику, богатствами исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, решающей ролью Северного флота для обороны государ-

¹ URL: <http://www.rosatomflot.ru>

² См.: Иванов Г.Г. Современное состояние правового регулирования плавания по Северному морскому пути / Морские пространства Арктики: современный правовой аспект: сборник научных статей. М., 2013. С. 62, 69–71.

ства с морских и океанских направлений, а также возрастающим значением Северного морского пути для устойчивого развития Российской Федерации.

Основу национальной морской политики на данном направлении составляет создание условий для деятельности российского флота в Баренцевом, Белом и других арктических морях, на трассе Северного морского пути, а также в северной части Атлантики».

При этом решается целый ряд долгосрочных задач, в том числе:

– обеспечение национальных интересов Российской Федерации в отношении Северного морского пути, централизованное государственное управление этой транспортной системой, ледокольное обслуживание и предоставление равноправного доступа заинтересованным перевозчикам, в том числе иностранным;

– соблюдение интересов Российской Федерации при разграничении морских пространств и дна морей Северного Ледовитого океана с приарктическими государствами и др.

В Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом РФ 20 февраля 2013 г., Северный морской путь также выделен как единая национальная транспортная магистраль Российской Федерации¹.

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.) Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву»², которую называют эпохальным договором III Конференции ООН по морскому праву³, а также основополагающей конвенцией для режима морских пространств, в том числе в Арктике⁴.

В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Мировой океан и морское право» подчеркивается выдающийся вклад, внесенный Конвенцией 1982 г. в укрепление мира, безопасности, сотрудничества и дружественных отношений между всеми государствами в соответствии с принципами справедливости и равноправия и в содействие экономическому и социальному прогрессу всех народов мира в соответствии с целями и принципами ООН, изложенными в Уставе ООН, а также в устойчивое освоение Мирового океана.

Нормы международного права, отраженные в положениях Конвенции 1982 г., определяют права и обязательства государств и обеспечи-

¹ URL: <http://www.government.ru>

² СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1013.

³ См. подробнее, например: Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М., 2007. С. 22–25.

⁴ См.: Колодкин Р.А. Договор с Норвегией: разграничение для сотрудничества // Международная жизнь. 2011. № 1.

вают международно-правовую основу для осуществления защиты и устойчивого освоения морских и прибрежных районов и их ресурсов.

Несмотря на критику, Конвенция 1982 г. обеспечивает всеобъемлющий правовой режим Мирового океана и морей и регулирует все виды использования океанов и их ресурсов в настоящее время. Участниками Конвенции 1982 г. являются 166 государств, включая Европейский Союз¹.

Так, согласно ст. 33 Конвенции 1982 г. «...в зоне, прилежащей к его территориальному морю и называемой прилежащей зоной, прибрежное государство может осуществлять контроль, необходимый:

а) для предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах его территории или территориального моря;

б) для наказания за нарушение вышеупомянутых законов и правил, совершенное в пределах его территории или территориального моря».

Таким образом, Российская Федерация вправе осуществлять контроль, необходимый для предотвращения нарушений своего таможенного, фискального, иммиграционного и санитарного законодательства в пределах своей территории или территориального моря. Более того, Российская Федерация вправе осуществлять такой контроль в пределах своей территории или территориального моря независимо от того, совпадает ли акватория Северного морского пути с прилежащей зоной или нет².

Согласно ст. 234 Конвенции 1982 г. прибрежные государства имеют право принимать недискриминационные законы и правила по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны и обеспечивать их соблюдение. В этих районах особо суровые климатические условия и льды, покрывающие такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды может нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его.

В вышеуказанной Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Мировой океан и морское право», в которой подчеркивается универсальный и единый характер Конвенции 1982 г., отмечается, что в Конвенции 1982 г. предписываются юридические рамки осуществления всей деятельности в Мировом океане: она имеет стратегическое значение как основа для национальных, региональных и всемирных действий и сотрудничества в морском секторе.

В 2012 году Министр обороны США Л. Панетта, комментируя значение Конвенции 1982 г. и неучастие США в ней, в качестве аргумен-

¹ По данным на 9 декабря 2013 г. URL: <http://www.un.org/depts/los/>

² См.: Иванов Г.Г. Указ. соч. С. 66.

та в пользу присоединения США к данной Конвенции указал среди прочего следующее: присоединение к Конвенции сохранит право судоходства и пролета над Арктикой, а также укрепит аргументы США в пользу свободы судоходства по Северному морскому пути и Северо-Западному проходу¹.

В 2013 году Президент Республики Исландия О.Р. Гримссон отметил активное участие Китая в строительстве соответствующих судов для плавания по Северному морскому пути, а также подчеркнул, что Россия имеет свои интересы в этом регионе и оказалась очень конструктивным партнером по арктическому вопросу, уделяя внимание важности охраны окружающей среды в этом регионе, поскольку загрязнение данного региона может быть опасным и рискованным для всего мирового сообщества².

В Докладе о режиме Мирового океана Совета по международным отношениям США (The Council on Foreign Relations) отмечено, что Конвенция 1982 г. является прочной правовой основой, на которой строятся и посредством которой координируются национальные арктические политики государств³. В первую очередь речь идет о ст. 76 и 234, которые определяют континентальный шельф, в том числе его внешние границы за пределами 200 морских миль от исходных линий, а также право прибрежных государств принимать законы и правила в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны. Однако отмечается, что остаются споры между государствами в этом регионе относительно суверенитета, которые потребуют соответствующего двустороннего и многостороннего разрешения. Так, Арктический совет в последнее время приобрел международную известность, заключив юридически обязывающее Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 12 мая 2011 г., подготовив Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике.

Освоение пространств и ресурсов Мирового океана, в том числе в Арктическом регионе, – одно из главных направлений развития мировой цивилизации в третьем тысячелетии. Национальная политика ведущих морских держав и большинства государств мирового сообщества в обозримом будущем будет определяться самостоятельной деятельностью и сотрудничеством в освоении Мирового океана, а также неизбежным соперничеством на этом пути⁴. В этом ключе роль международного права и международного морского права как отрас-

¹ Secretary of Defense Leon Panetta gave these remarks at the Law of the Sea Symposium in Washington, DC on May 9, 2012. URL: <http://www.cfr.org/global-governance/panettas-speech-law-sea-may-2012/p28277>

² The Future of the Arctic: A New Global Playing Field. Ólafur Ragnar Grímsson, President, Republic of Iceland. April 16, 2013. URL: <http://www.cfr.org/arctic/future-arctic-new-global-playing-field/p30471>

³ The Global Oceans Regime. Issue Brief. Publisher: Council on Foreign Relations. Release Date Last Updated: June 19, 2013. URL: <http://www.cfr.org/oceans/global-oceans-regime/p21035>

⁴ Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная Президентом РФ 27 июля 2001 г.

ли международного права, а также его развитие невозможно переоценить.

Несмотря на темпы развития мировой науки, техники и технологий, в том числе и в освоении человеком пространств Мирового океана, представляется важным и необходимым поддерживать целостность Конвенции 1982 г. в целях сохранения баланса сотрудничества государств в освоении Мирового океана. Конвенция 1982 г., имеющая стратегическое значение как основа для национальных, региональных и всемирных действий и сотрудничества в морском секторе, ценна своим универсальным и единым характером в области международного морского права.

В мировом сообществе создается множество смежных механизмов для решения проблем океанов и прибрежных районов. Здесь также необходимо принимать во внимание все механизмы для обеспечения гармонии между ними.

В зависимости от ряда обстоятельств внешняя политика и дипломатия конкретного государства оказывают влияние на развитие международного права. В процессе образования норм выступают суверенные государства. Воли государств сталкиваются при создании норм международного права. В настоящее время особенно остро стоит проблема, в том числе в рамках теории и практики международного морского права, соотношения внешней политики, дипломатии и воли государств мирового сообщества в движении к общей цели современного международного права как права мирного сосуществования и свободного развития народов¹.

Представляется чрезвычайно важной для реализации российских интересов в Арктическом регионе согласованность действий российских министерств и ведомств друг с другом и другими участниками транспортного процесса в акватории Северного морского пути в целях принятия верных решений в рамках выполнения государственных задач по развитию Северного морского пути.

Такие задачи обусловлены современной обстановкой, которая складывается вокруг Северного морского пути: обстоятельства изменились, судоходство по Северному морскому пути, в том числе и судов под иностранными флагами, развивается. Российской Федерации как государству, исторически осваивавшему этот транспортный коридор, а также прибрежному к его трассам, в настоящее время важно консолидировать усилия всех заинтересованных министерств и ведомств с целью согласования единой политики по вопросу дальнейшего развития Северного морского пути как национальной транспортной коммуникации Российской Федерации.

¹ См.: Тункин г. И. Теория международного права / под общ. ред. Л.Н. Шестакова. М., 2009. С. 243, 246.

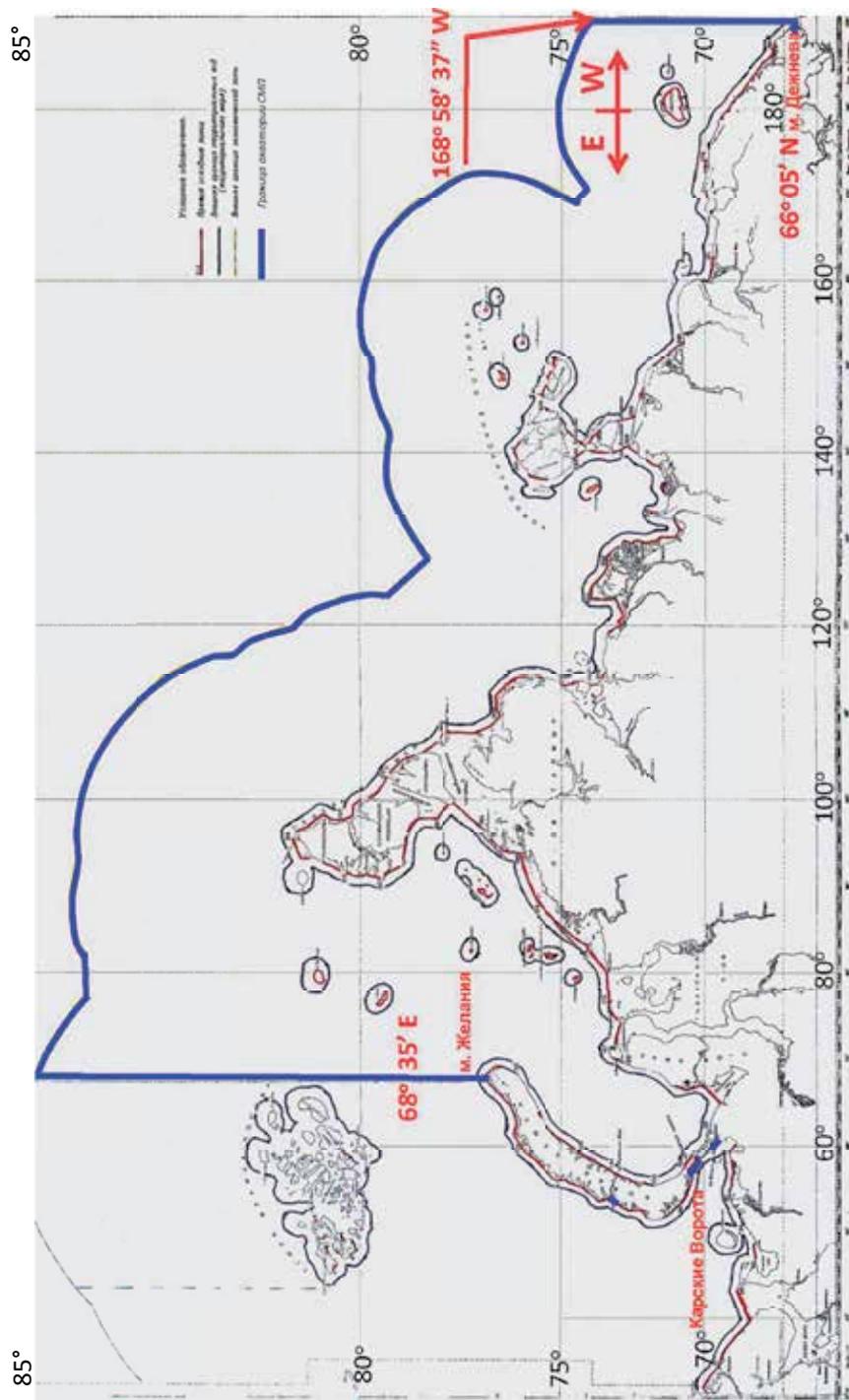


Рис. 1. Акватория Северного морского пути

НУЖДАЕТСЯ ЛИ РОССИЙСКАЯ АРКТИКА В СПЕЦИАЛЬНОМ ОРГАНЕ УПРАВЛЕНИЯ?

Ю.В. Купряшкин,
кандидат политических наук,
специалист в области геополитики

Исходя из ряда официальных доктрин, стратегий, концепций и программ, российское государство стремится усилить хозяйственную, военную, природоохранную и иную деятельность в своем «полярном секторе».

Для этого требуется проведение Россией продуманной внешней и внутренней арктической политики. Концептуальная политическая линия в связи с Арктикой прослеживается у США, Канады, Скандинавских государств.

В Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»¹ (далее – Основы), утвержденных 18 сентября 2008 г. Президентом РФ Д.А. Медведевым, определены цели, задачи, основные меры и механизмы реализации арктического направления политики России.

Арктическая политика России должна иметь и юридический аспект. Российская Федерация, обладая самым обширным полярным сектором, не имеет особых механизмов регулирования в области освоения, использования и охраны природных объектов и ресурсов, которые соответствовали бы повышенным экологическим рискам, поэтому ведущие специалисты выступают за выработку правового режима арктических пространств России².

Гарантом как российского присутствия в северной полярной зоне, так и особого правового режима полярных территорий и акваторий России может стать отлаженная система органов государственного управления и регулирования хозяйственной и иной деятельности в полярном секторе Арктики. Полагаем, что в эту систему в силу федерального устройства должны входить также и профильные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Однако система федеральных округов не предусматривает таковой федеральный округ, который охватывал бы весь Крайний Север. Между тем это позволило бы подключить механизмы, которые нахо-

¹ Российская газета. 2005. 27 марта.

² Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010.

дятся в ведении Полномочного представителя Президента РФ. Своеобразное «арктическое соглашение» могли бы добровольно заключить между собой северные субъекты Российской Федерации.

В настоящее время значительное количество федеральных органов государственного управления и регулирования реализуют свои функции в Арктической зоне России, в том числе Министерство регионального развития РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство природопользования и экологии РФ, Министерство промышленности и торговли РФ. На Крайнем Севере работают Роснедра, Росрыболовство, Росводресурсы, Росприроднадзор, Ростехнадзор.

Важное значение для Крайнего Севера приобретает и деятельность Министерства развития Дальнего Востока: многие дальневосточные территории смыкаются или отчасти совпадают с Крайним Севером. Функционал этого министерства определен в подзаконных актах: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока».

Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока осуществляет следующие функции на территории Дальневосточного федерального округа:

- координирует деятельность по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, в том числе долгосрочных, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством РФ;

- управляет федеральным имуществом (за исключением лесного фонда и особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также имущественных комплексов открытых акционерных обществ, федеральных государственных предприятий, включенных в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Президентом РФ);

- контролирует осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации, переданных им в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для более эффективного решения вопросов целесообразно усилить Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, передав в его правовую компетенцию еще и полномочия по Крайнему Северу. В таком случае придется изменить название самого Министерства, но в целом этот шаг может принести неоценимую пользу в будущем. Однако такое министерство в любом случае не сможет реализовать многие полномочия по разным отраслям экономики Крайнего Севера. Нужны эффективная координация их деятельности и установление обратных связей, позволяющих своевременно реагировать на изменение объекта управления. Рассмотрим практику работы таких органов за последние 20 лет.

Постановлением Правительства РСФСР от 26 декабря 1991 г. № 75 «О Государственной комиссии РСФСР по делам Арктики и Антарктики» был создан орган, осуществляющий координацию научной, социально-экономической, хозяйственной и природоохранной деятельности в Арктике и Антарктике. Кроме того, на него была возложена функция контроля за ходом выполнения решений высших органов государственной власти РСФСР, Президента РСФСР и Правительства РСФСР в этих областях.

Государственная комиссия РСФСР по делам Арктики и Антарктики стала правопреемником упраздненной Комиссии по делам Арктики и Антарктики при Кабинете министров СССР в части вопросов, затрагивающих интересы РСФСР.

Постановлением Правительства РФ 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 приарктическими странами в интересах Российской Федерации.

Госкомиссия России по делам Арктики и Антарктики для выполнения возложенных на нее задач могла:

- 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.

В Госкомиссию были включены Министр экологии и природных ресурсов Российской Федерации, Министр связи Российской Федерации, первый заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации, представители других ведомств уровня руководителей и их заместителей, руководители государственных корпораций, представители науки и руководители регионов.

Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 1993 г. № 158 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по делам Арктики и Антарктики и персонального состава Комиссии»¹ был

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 9. Ст. 749.

создан межведомственный рабочий орган с функциями межотраслевой координации и контроля. Такая координация осуществлялась в отношении хозяйственной, социально-экономической, научной и природоохранной деятельности в Арктике (включая архипелаг Шпицберген) и Антарктике. Межведомственная комиссия по делам Арктики и Антарктики осуществляла контроль за ходом выполнения решений высших органов государственной власти Российской Федерации, Президента РФ и Совета Министров – Правительства РФ в этих областях.

Основными задачами Комиссии являлись:

- координация работ по хозяйственной и научной деятельности государственных учреждений и организаций в Арктике и Антарктике и международному сотрудничеству в этих регионах с учетом интересов России;
- участие в разработке предложений о стратегии государственной деятельности в Арктике и Антарктике;
- содействие осуществлению взаимовыгодных экономических и научно-технических связей с приарктическими странами в интересах России.

Комиссия в соответствии с возложенными на нее задачами:

а) рассматривала программы хозяйственной, научной и природоохранной деятельности учреждений и организаций Российской Федерации в Арктике и Антарктике, требующие межотраслевой координации; проекты государственных научно-технических программ изучения Арктики и Антарктики; вопросы проведения работ государственными учреждениями и организациями Российской Федерации в Антарктике. Кроме того, предметом такого рассмотрения были предложения, касающиеся позиции Российской Федерации в двустороннем и многостороннем международном научно-техническом сотрудничестве по проблемам Арктики и Антарктики; предложения органов государственного управления Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии и требующим решения Совета Министров – Правительства РФ;

б) участвовала в разработке законодательных и иных нормативных актов Российской Федерации по вопросам, связанным с Арктикой и Антарктикой.

Комиссия была вправе: создавать в пределах своей компетенции в установленном порядке временные рабочие группы из числа ученых и специалистов для изучения и подготовки предложений по отдельным проблемам, связанным с Арктикой и Антарктикой; получать от органов государственного управления Российской Федерации информацию (материалы) по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии.

Председателем Межведомственной комиссии по делам Арктики и Антарктики 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).

Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2004 г. № 215 «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации»¹ Межведомственная комиссия по делам Арктики и Антарктики была упразднена. Вместе с ней в рамках проводимой в стране административной реформы упразднялось 146 координационных, совещательных, иных органов и групп. Результаты такой реформы приводят к снижению управляемости арктической деятельностью.

Авторы экспериментального научного исследования «Право и Арктика» пришли к выводу, что обеспечивать координацию должен Совет при Президенте Российской Федерации по освоению Арктики. Основными целями деятельности такого совета могут стать:

- подготовка предложений Президенту РФ, касающихся выработки и реализации государственной политики в области освоения Арктики;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области освоения Арктики;

- контроль за реализацией мероприятий по освоению Арктики, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации².

Полагаем, первыми шагами в данном направлении могут стать следующие:

- создание федерального округа Крайнего Севера;

- координация усилий государственных органов в области регулирования хозяйственной и иной деятельности на Крайнем Севере путем создания координационного органа;

- всестороннее обсуждение вопроса о выработке арктических полномочий Министерства развития Дальнего Востока.

¹ СЗ РФ. 2004. № 17. Ст. 1658.

² См.: Сиваков Д.О., Конокотин Д.Н., Цирин А.М., Купряшкин Ю.В. Право и Арктика: экспериментальное научное исследование. М., 2007. С. 50.

Раздел 2

ДЕЙСТВИЕ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА В АРКТИКЕ



ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ КОМПЛЕКСНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.А. Галиновская,
*кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник
отдела аграрного, экологического
и природоресурсного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом РФ 20 февраля 2013 г. (далее – Стратегия), и ранее Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969 (далее – Основы), определены направления реализации государственной политики в Арктической зоне РФ. Этими основными федеральными актами Арктическая зона РФ обозначена как территория принятия и реализации особых государственных управленческих решений. Ранее на уровне Российской Федерации и на уровне субъектов Российской Федерации принимались отдельные акты, направленные на решение хозяйственных и социальных проблем российской Арктики. Тем не менее принять стратегические комплексные документы предполагается впервые. В этом смысле можно говорить о новом механизме государственного управления, направленном на обеспечение регионального развития. Разумеется, такой механизм должен быть основан на конституционных принципах, федеральных законах и содержать ряд важных составляющих, которые обеспечили бы его применение.

Проблемы реализации государственной политики неоднократно освещались в публикациях как правоведами, так и иными специалистами. При этом в работах обращается внимание на разные аспекты решения социально-экономических проблем в Арктике¹.

¹ См.: Боголюбов С.А. Правовое обеспечение сохранения природных ресурсов Арктики // Аграрное и земельное право. 2012. № 5; Сиваков Д.О. Российское право и «век Арктики» // Законодательство и экономика. 2011. № 10; Половинкин В.Н., Фомичев А.Б., Значение северного и арктического регионов в новых геополитических и геоэкономических условиях // Арктика: экология и экономика. 2013. № 3 (11).

Россия согласно Конституции РФ – демократическое федеративное правовое государство, федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Таким образом, Основным Законом России устанавливается и гарантируется территориальное, экономическое, политическое и социальное единство государства, которое не может быть нарушено ни законами, ни организационно-управленческими решениями.

Вместе с тем Российская Федерация обладает весьма обширными территориями с существенным географическим и социальным разнообразием. Это оказывается объективным основанием региональной дифференциации при принятии государственных властных решений.

Организация управления регионами в России имеет многовековой опыт. И в настоящее время системой мер государственной власти она обеспечивается как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Властные решения, направленные на обеспечение социально-экономического развития, устранение проблем отдельных отраслей и сфер жизни (развитие транспортной системы, сельского хозяйства, промышленности, охраны окружающей среды, образования, др.), всегда принимались с учетом региональной специфики. Но в последнее время наряду с разработкой стратегий и программ отраслевого развития ставятся и задачи модернизации хозяйственной деятельности, решения демографических, социокультурных, экологических и иных проблем отдельных регионов страны. Для этого приходится принимать комплексные решения и применять такие организационно-управленческие методы, которые бы обеспечили реализацию программных задач на территории не только более двух субъектов Российской Федерации, но и в границах нескольких федеральных округов. При этом конституционные условия единства государства не должны быть нарушены, права и интересы граждан Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований должны быть соблюдены.

Истоки принятия решения об особом подходе к организации и обеспечению развития Арктической зоны РФ многоплановы. Так, неравномерное экономическое и социальное развитие на разных территориях Российской Федерации обуславливает принятие таких политических и управленческих решений, которые способствовали бы выравниванию развития европейских, восточных и северных территорий России. При этом очевидна необходимость комплексного решения инвестиционных, транспортных, градостроительных, промышленных, сельскохозяйственных, демографических, кадровых и экологических проблем в каждом из регионов.

Помимо Арктики, инициативы государства в последнее время направлены также на согласованное решение целого ряда проблем развития Дальневосточного и Байкальского регионов¹, Сибири², Уральского федерального округа³ и других регионов России.

Существенное значение для развития Арктического региона имеет решение целого ряда социальных проблем, направленных на обеспечение благоприятных условий жизни и работы населения арктических территорий, – для всех социальных групп, включая представителей коренных малочисленных народов.

Еще одним основанием разработки мер комплексного характера, направленных на модернизацию и улучшение социально-экономического положения в российской Арктике, является то, что данный регион имеет существенное стратегическое и геополитическое значение для Российской Федерации. В настоящее время в освоении Арктики, ее природных ресурсов и транспортных путей заинтересованы не только приарктические, но и иные государства, обладающие достаточными инвестиционными ресурсами для освоения региона. Это ставит перед Россией задачу защиты национальных интересов в Арктической зоне.

Следует обратить внимание и на то, что особенностью развития государственного управления последнего времени является активное применение программно-целевого метода государственного воздействия на процессы в обществе. Так, принято несколько базовых стратегий и государственных программ, направленных как на развитие экономики государства в целом, так и на обеспечение развития отдельных экономических отраслей или решение социальных и политических проблем. Среди них следует отметить Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденную Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, распоряжение Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года», распоряжение Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года», распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации», распоряжение Правительства РФ от 19 июля

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» и другие акты.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года».

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2011 г. № 1757-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года».

2010 г. № 1201-р «Об утверждении Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года» и др.

Существенным фактором разработки комплексного подхода к обеспечению устойчивого развития Российской Арктики оказывается и то, что мероприятия, направленные на социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ, запланированы к реализации в рамках мероприятий целого ряда действующих федеральных целевых программ («Мировой океан», «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)», «Развитие гражданской морской техники» на 2009–2016 годы», «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009–2013 годах», «Глобальная навигационная система», «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года», «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы», «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года» и др.). При этом проблемы устойчивого развития Арктической зоны РФ решаются в программах разрозненно.

На комплексное решение первоочередных стратегических задач нацелено содержание Основ и Стратегии. При этом в качестве приоритетных направлений развития Арктической зоны РФ Стратегией названы: комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ; развитие науки и технологий; создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; обеспечение экологической безопасности; международное сотрудничество в Арктике; обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации в Арктике. Для решения этих задач предусматривается ряд мер, включающих в себя совершенствование системы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны РФ, улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике, развитие ресурсной базы Арктической зоны РФ за счет использования перспективных технологий, модернизации и развития инфраструктуры арктической транспортной системы, современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и рыбохозяйственного комплекса.

Меры для обеспечения социально-экономического развития Арктики, предусмотренные Основами, в целом не противоречат друг другу и Стратегии. Особое внимание при этом уделено Основами установлению границы Арктической зоны РФ, а также мерам по реализации государственной политики в области социально-экономического развития Арктической зоны РФ, в том числе: государственная поддержка хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в Арктической зоне РФ; стимулирование реализации новых проектов хозяйственного освоения арктических территорий; модернизация объектов

социальной инфраструктуры и др. По сути приведенными стратегическими документами намечены не только основные направления управленческой деятельности в регионе, но и направления приоритетного инвестирования.

С тем, чтобы содержание Стратегии и Основ были реализовано и не оставалось перечнем продекларированных намерений, необходимо решить несколько задач. К ним следует отнести и согласование мер и направлений иных стратегических и программных документов Российской Федерации. Так, в частности, Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года намечено большое количество мер развития транспортной системы Российской Федерации, включая строительство транспортных магистралей, привлечение инвестиций в транспортную отрасль, оптимизацию грузоперевозок и др. Причем существенное место в содержании Транспортной стратегии занимают меры развития транспортной отрасли в районах Крайнего Севера. Фактически программные документы, направленные на устойчивое развитие Арктической зоны РФ, и меры Транспортной стратегии по развитию транспорта на Крайнем Севере распространяются на одни и те же территории. Однако документы мало согласованы в мероприятиях и совсем не согласованы в определении самого региона. Несмотря на одно и то же географическое положение, специалисты и органы государственной власти не ставят знак равенства между распространенным наименованием региона «Крайний Север РФ» и относительно новым термином «Арктическая зона РФ». Сходная ситуация прослеживается и при сравнении иных стратегий и программ Российской Федерации. Это говорит о важности проведения работы, направленной на согласование мероприятий, включенных в разные федеральные стратегические и программные документы.

Как представляется, в основе обеспечения процессов устойчивого развития должны быть меры, гарантирующие инвестиционную привлекательность, и меры социального развития российской Арктики. Причем инвестиционная политика в регионе в ближайшее время не сможет обойтись без прямого государственного участия как в форме создания финансовых и организационных условий для развития частного бизнеса, так и в форме прямых государственных финансовых вложений.

Не на последнем месте оказывается и анализ правовых основ реализации мероприятий по устойчивому развитию Арктической зоны РФ. Правовой механизм государственно-правового воздействия для решения комплекса проблем устойчивого регионального развития находится в стадии осмысления и разработки. Тем не менее частью этого механизма должны стать акты федеральных органов государственной власти, содержащие систему согласованных мер реализации государственной политики; система нормативных правовых ак-

тов, обеспечивающих реализацию этих мер; система финансирования мероприятий; один орган или совокупность органов государственной власти, осуществляющих оперативное управление реализацией программных мероприятий. Все это в равной мере актуально и для обеспечения социально-экономического развития Арктической зоны РФ. Вместе с тем существенным оказывается согласованное применение общих норм различных отраслей российского законодательства (инвестиционное, градостроительное, природоресурсное, земельное, экологическое и др.).

Как уже было сказано, Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года, а также Стратегией определены главные цели, основные задачи, стратегические приоритеты и механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике, а также система мер стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности России.

В целях осуществления оперативного управления на федеральном уровне за несколькими федеральными органами исполнительной власти закреплены функции по управлению развитием конкретных регионов¹. При этом Министерство регионального развития РФ наделено полномочиями в сфере обеспечения социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики. Следует отметить, что и в содержании полномочий Минрегиона России термин «Арктическая зона РФ» отсутствует, хотя именно это министерство решает большую часть задач в рамках реализации программных документов, касающихся Арктической зоны РФ.

Для уточнения основных мероприятий и распределения полномочий между органами государственной власти за принятием Стратегии и Основ в целях реализации государственной политики предполагается выделить Арктическую зону РФ в качестве особого объекта государственного воздействия, обладающего существенными географическими, природно-климатическими и социокультурными особенностями, уникальным природно-ресурсным потенциалом и являющегося пространственной базой реализации национальных интересов России в Арктическом регионе. Это оказалось одной из самых сложных задач. Такая граница нормативно до сих пор не определена. Это рассматривается как препятствие в реализации положений программных документов.

Что касается определения законодательных основ согласованной реализации мер по устойчивому развитию Арктической зоны РФ, то

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока»; постановление Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

в настоящее время активно обсуждается два решения этого вопроса: 1) реализация положений Стратегий и Программ на основании действующего законодательства с внесением в отдельные законодательные акты «точечных» изменений; 2) разработка и принятие рамочного федерального закона об Арктической зоне РФ.

Последний вариант является для России законотворческой новеллой. В Российской Федерации действуют федеральные законы, распространяющиеся на определенную территорию государства¹. Однако такими нормативными актами регулируется, как правило, ограниченный круг отношений по освоению территории и осуществлению на ней комплексного капитального строительства. Всеобъемлющие цели регионального развития этими федеральными нормативными актами не ставятся. Таким образом, система федерального законодательства пока не предполагает регулирования реализации государственной политики по «территориальному» принципу.

Однако опыт управления инвестиционными, хозяйственными и социальными процессами в российской Арктике подтвердил определенную сложность реализации основных проектов в отсутствие согласованного законодательного регулирования отношений в данном регионе. Несмотря на системный характер проблем, действующее законодательство не всегда способствует их комплексному решению. Законодательное регулирование Российской Федерации, субъектов Российской Федерации направлено на урегулирование отношений в отдельных сферах социальной, политической и экономической жизни общества. Норм, учитывающих специфику отношений в Арктической зоне РФ, тем более направленных на взаимосвязанное решение проблем комплексного развития, недостаточно. Федеральное законодательство в настоящее время обращается преимущественно к социальной сфере, если речь заходит о регулировании отношений в условиях Крайнего Севера². Отдельно урегулированы при этом вопросы обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Стратегией и Основами поставлены более обширные задачи обеспечения устойчивого развития Арктической зоны РФ. Это означает

¹ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071); Федеральный закон от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2283); Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»» (СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970); Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127).

² В том числе Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ; Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ; Закон Российской Федерации 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» и др.

в том числе согласованное развитие транспортной инфраструктуры, развитие горнодобывающей и иных отраслей промышленности, осуществление инвестиционной, градостроительной, сельскохозяйственной и иной деятельности с учетом уникального экологического значения данного региона.

Сложность решения проблемы заключается и в том, что федеральные нормативные акты нередко не согласованы между собой, содержат пробелы и противоречия. Регулирование вопросов привлечения инвестиций, охраны окружающей среды, защиты прав коренных малочисленных народов и других специфических для региона проблем часто осуществляется на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. Это обстоятельство нельзя рассматривать как недостаток законодательного регулирования как такового. Каждый субъект Российской Федерации вправе и обязан согласно Конституции РФ обеспечить всеми мерами (в том числе и законодательными) социальное развитие своего региона. Проблема в данном случае заключается в том, что каждый из субъектов может решить инвестиционные, градостроительные, экологические и иные проблемы только в собственных границах. О комплексном и согласованном решении вопроса речь может вестись только на федеральном уровне или, если это не противоречит Конституции РФ, на уровне межрегиональных соглашений.

Реализацию мер устойчивого развития Арктической зоны РФ затрудняет и несовершенство законодательства, направленного на урегулирование смежных вопросов. Так, интенсивному освоению территорий Арктики может помешать отсутствие должного правового обеспечения прав традиционного природопользования коренных малочисленных народов и защиты мест традиционного природопользования. Это может стать причиной социальных конфликтов. В настоящее время действует Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹. Однако реализация норм указанного Федерального закона и иных нормативных актов, направленных на урегулирование режима территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов (далее – ТТП), оказывается практически невозможной из-за отсутствия порядка четкого определения местоположения и границ указанных мест и территорий. Пределы территорий и мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов без нормативно закрепленных общих подходов устанавливаются произвольно. Это порождает неясность в правоприменительной практике, условия для самоуправства, создания излишних административных барьеров, нарушения прав

¹ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

как представителей малочисленных народов, так и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Метод установления и обеспечения правового режима территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера и Сибири также на практике оправдывает себя далеко не всегда.

Варианты систематизации и согласованного регулирования отношений в области развития Арктического региона России на федеральном уровне могут быть разные. Так, возможно проведение мониторинга реализации действующего федерального законодательства, направленного на урегулирование отношений, которые попадают в сферу реализации основных программ, закрепленных Стратегией и Основами. На основе данного мониторинга делается вывод о необходимости внесения изменений в уже действующие кодексы и федеральные законы (законодательство об использовании и охране природных ресурсов и объектов, защите прав коренных малочисленных народов, законодательство о местном самоуправлении, об инвестиционной деятельности и др.). Полагаем, что это может занять довольно длительный период времени. Однако само по себе согласование норм разных федеральных законов и иных нормативных актов может обеспечить эффективное и стабильное регулирование соответствующих отношений.

Возможен и иной, упомянутый выше, вариант – принятие рамочно-государственного федерального закона, содержащего основные положения о реализации государственной политики в Арктической зоне РФ. Таким законом возможно закрепить статус Арктической зоны РФ и ее состав, а также правовые механизмы реализации основных целей и направлений государственной политики в Арктической зоне РФ. Согласно Стратегии особенностями Арктической зоны РФ, оказывающими влияние на формирование государственной политики и законодательного регулирования в Арктике, являются:

а) экстремальные природно-климатические условия, включая постоянный ледовый покров или дрейфующие льды в арктических морях;

б) очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения;

в) 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;

г) низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий.

В качестве наиболее общих целей такого закона могут быть названы обеспечение устойчивого социально-экономического развития территорий, входящих в состав Арктической зоны РФ, природополь-

зования, а также обеспечение национальных интересов России в Арктике при участии Российской Федерации в международных отношениях.

Таким образом, сложную проблему регулирования отношений в отдельно взятом регионе Российской Федерации возможно решить принятием закона, которым не предполагается охватить все сферы общественных отношений, возникающих в Арктической зоне РФ. В частности, он не обязательно должен затрагивать уже сложившуюся систему регулирования отношений по поводу предоставления государственных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, уже урегулированных соответствующим законодательством. Вместе с тем этим законом может быть заявлено на государственном федеральном уровне о воле и намерениях Российской Федерации разрешить региональные проблемы в Арктике и приложить усилия к развитию этого региона.

Под государственной арктической политикой в таком законе может пониматься деятельность органов государственной власти по обеспечению институциональных, организационных и нормативно-правовых условий устойчивого и комплексного развития Арктической зоны РФ с учетом ее специфического географического положения и значения для геополитических интересов Российской Федерации.

В качестве основного организационно-правового механизма реализации государственной политики в Арктической зоне РФ может быть предложена разработка и реализация на федеральном уровне комплексных стратегических документов, предусматривающих поэтапное системное решение социально-экономических проблем Арктической зоны РФ.

При этом важно обеспечить баланс между устанавливаемыми специальными нормами, направленными на реализацию государственной политики в регионе, нормами соответствующих отраслей законодательства Российской Федерации, положениями международных соглашений, участником которых является Российская Федерация, а также действующими организационными механизмами, направленными на выполнение стратегических планов социально-экономического развития российского общества.

Предметом такого закона может стать и закрепление статуса основных стратегических и программных документов, в соответствии с которыми уже осуществляются мероприятия по региональному развитию Арктической зоны РФ (Стратегия и (или) Основы) или предполагается это сделать. Может быть предусмотрено (по аналогии с закрепленным Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»¹ механизмом периоди-

¹ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.

ческого утверждения и реализации государственных программ развития сельского хозяйства), что конкретные мероприятия по реализации основных направлений Стратегии, включая финансирование мероприятий из федерального бюджета, утверждаются на уровне Государственной программы Российской Федерации по развитию Арктической зоны РФ. Может быть предусмотрено при этом, что государственная программа разрабатывается и утверждается Правительством РФ на основе федерального закона и Стратегии.

Таким законом следует предусмотреть согласование основных мероприятий по реализации государственной арктической политики между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и федеральных органов государственной власти. В целях реализации государственной политики предполагается законодательное закрепление основных принципов международного сотрудничества Российской Федерации с другими приарктическими государствами, а также обеспечение благоприятного природоохранного режима в Арктической зоне РФ. Возможно также ввести правовые механизмы, позволяющие включить хозяйственный и культурный потенциал коренных малочисленных народов Севера в процессы устойчивого развития российской Арктики. При этом следует учесть, что представители коренных малочисленных народов традиционно обеспечивают территории Арктической зоны РФ продукцией сельского хозяйства (оленоводство), рыболовства и охоты, а культура и навыки охраны окружающей среды народов Севера имеют существенную ценность и представляют интерес для развития образования, этнографического и экологического туризма, осуществления природоохранных мероприятий.

При всех возможных достоинствах и недостатках принятия такого рамочного закона следует иметь в виду, что его действие не может и не должно отменять действие иных федеральных законов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Кроме того, принятие такого закона не означает, что финансирование и инвестирование в Арктический регион начинается «с чистого листа». Необходимо обеспечение согласованности всех нормативных актов и преемственности в реализации федеральных, региональных и местных целевых программ, государственных программ и иных актов и документов, поэтому и при разработке самостоятельного закона об Арктической зоне РФ необходимо учесть содержание уже принятых и реализуемых федеральных и региональных целевых программ, действие которых распространяется на территории Арктической зоны РФ.

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА И РАСПОЛОЖЕННЫХ НА ЕГО ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

О.А. Дементьева,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Центра экономико-правовых проблем
государственного и муниципального управления
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

Возможность поступательного развития публично-правового образования должна обеспечиваться принятием властных решений в интересах большинства его населения. Стабильность, полнота и непротиворечивость нормативного правового регулирования исполнения публичных полномочий наряду с наличием достаточных финансовых ресурсов, позволяющих осуществлять не только текущие расходы, но и расходы, необходимые для социально-экономического развития территории публично-правового образования, являются основными факторами, позволяющими реализовывать принятые властные решения.

Компетенционные, финансово-экономические основы осуществления публичных полномочий как органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа (далее – ЯНАО), так и органов местного самоуправления муниципальных образований в ЯНАО должны устанавливаться законодательно с учетом его географических и климатических условий, территориальных, экономических и социальных особенностей, необходимости сохранения уникальности ЯНАО¹ и объективной потребности освоения Арктической зоны РФ. К особенностям округа в первую очередь относятся:

– обширность территории, расположенной в арктической зоне Западно-Сибирской равнины, территория ЯНАО отнесена Стратегией

¹ За рубежом, в таких странах, как Канада, США (штат Аляска), Дания (остров Гренландия), сформировано законодательство, учитывающее особенности осуществления полномочий публичной власти на северных территориях.

социально-экономического развития Сибири до 2020 года¹ к районам Крайнего Севера Российской Федерации;

– малая плотность населения²;

– сочетание национальных особенностей жизнедеятельности коренных национальностей (титульной нацией являются ненцы) и масштабыности проектов функционирования и развития нефтегазового комплекса.

Рассмотрим возможные варианты решения органами публичной власти этих задач, учитывая динамику законодательного регулирования исполнения публичных полномочий на региональном и местном уровнях за последние десять лет, прошедшие с начала проведения федеративной реформы и реформы местного самоуправления.

В 2003 году были приняты новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ)³ и Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ)⁴. В этих законах было закреплено новое распределение публичных полномочий между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и двумя типами муниципальных образований (сельскими и городскими поселениями), муниципальными районами (городскими округами), новый порядок исполнения расходов и формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В 2004 году концептуальными поправками в Налоговом кодексе РФ (далее – НК РФ) и Бюджетном кодексе РФ (далее – БК РФ) были закреплены налоговые доходы за бюджетами разных уровней и установлен порядок регулирования межбюджетных отношений. Формирование бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как совокупности расходных обязательств по исполнению законодательно закрепленных за публично-правовыми образованиями полномочий, формирование и размещение государственного и муниципального заказа на основе государственных и муниципальных программ, требование исполнения собственных полномочий за счет собственных средств бюджета публично-правового образования, а переданных полномочий – за счет субвенций – в таком виде может быть представлена краткая формула

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р.

² По данным Росстата, на 2013 г. численность населения округа составляет 541 612 чел.; плотность населения – 0,70 чел./кв. км; городское население – 83,76 %. URL: <http://www.gks.ru/>

³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. II). Ст. 2709.

основных действий органов власти в бюджетной сфере, необходимых для эффективной реализации публичных полномочий.

Далее анализируются актуальные аспекты динамики правового регулирования указанных сфер деятельности органов публичной власти в ЯНАО в условиях перехода к программному принципу формирования и исполнения региональных и местных бюджетов.

Широкомасштабные проекты освоения Арктической зоны и интенсификация разработки природных ресурсов Ямала требуют согласования целей и задач, принимаемых в программах и планах регионального и муниципального уровней, с соответствующими целями и задачами программ и планов федерального уровня. Рассогласованность по целям и задачам может привести к неоправданным и неэффективным затратам бюджетных ресурсов. Учитывая, что региональный и муниципальный уровни власти в соответствии с Федеральными законами от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ являются ответственными за реализацию большей части в сфере обеспечения социальных гарантий в российском государстве, реализация федеральных программ может также потребовать привлечения дополнительных ресурсов из региональных и муниципальных бюджетов.

Как уже было отмечено, для ЯНАО реализация полномочий регионального и муниципального уровня власти должна быть увязана с особенностями реализации региональной политики в отношении прав малочисленных народов и экологических требований обеспечения природной среды их обитания. Этого требуют положения Программы социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа на 2012–2016 годы¹ (далее – Программа).

На федеральном уровне в настоящее время существенным образом трансформируется нормативная правовая база в сфере стратегического планирования развития Российской Федерации, регионов и муниципалитетов, бюджетного планирования, ресурсного и процедурного обеспечения закупок для государственных и муниципальных нужд.

Ключевые проблемы неэффективности бюджетных расходов главным образом заключаются не только в наличии коррупционной составляющей, но и в объективно сложившемся разрыве стратегического планирования развития страны, регионов и муниципалитетов, разрабатываемых на этой основе программ и планов, с бюджетным планированием, горизонт которого составляет не более трех лет. Реально же бюджетное планирование распространяется не более чем на один год.

¹ Программа утверждена Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 24 декабря 2012 г. № 148-ЗАО.

В такой ситуации разработка целостной системы государственного планирования, включающей в себя прогноз, формулирование проблем социально-экономического развития и национальной безопасности на долгосрочный период, возможные концептуальные пути разрешения проблем, подготовка на их основе целевых государственных и муниципальных программ, увязанных по целям и задачам, ресурсам (прежде всего, бюджетным), временным параметрам реализации, является насущной необходимостью. Государственное и муниципальное планирование по вертикали (страна – субъект Российской Федерации – муниципальный район, городской округ – городское и сельское поселение) должно быть согласовано также и по горизонтали в рамках межведомственного взаимодействия. Последнее обстоятельство имеет приоритетное значение для ЯНАО, поскольку именно здесь будут сосредоточены огромные бюджетные ресурсы федеральных министерств и ведомств, корпораций и привлечены людские ресурсы, а в Программе социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа на 2012–2016 годы поставлена амбициозная цель – становление автономного округа как международного форпоста развития Арктики.

Проведенный экспресс-анализ нормативных правовых актов ЯНАО, содержащихся в информационной базе СПС «Консультант-Плюс», показал в ряде случаев их несогласованность по содержанию, целям и задачам. В частности, установленная в Программе цель «становление автономного округа как международного форпоста развития Арктики» не всегда соотносится с целями и задачами, которые формулируются в федеральных концепциях и программах. Так, например, в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года на полуострове Ямал предусмотрена реализация крупных инфраструктурных проектов наряду с освоением Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции и месторождений углеводородов на континентальном шельфе Баренцева, Печорского и Карского морей, полуострова Гыдан. Стратегией предусмотрена интеграция Арктической зоны РФ с освоенными районами России. Выделение задачи становления ЯНАО как международного форпоста развития Арктики на федеральном уровне не предусматривается. Представляется, что достижение такой цели вряд ли возможно только усилиями региональных властей.

Подобное же расхождение обнаружено и при анализе не только наименований целевых государственных и ведомственных программ ЯНАО¹, но и сформулированных в них целей и задач. Следует также

¹ См.: Распоряжение Правительства ЯНАО от 16 августа 2012 г. № 511-РП (в ред. от 22 октября 2013 г.) «Об утверждении перечня государственных программ Ямало-Ненецкого автономного округа».

обратить внимание и на спорное формулирование индикаторов достижения целей в ряде государственных программ¹.

В целом также следует отметить, что в будущем целесообразно провести систематизацию и ревизию действующих программ, поскольку они в ряде случаев не соответствуют положениям Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 апреля 2011 г. № 49-ЗАО «О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа». Так, в частности, исходя из совокупного толкования абзацев четвертого, девятого и десятого ч. 1 ст. 3 этого Закона следует, что ведомственная целевая программа должна включаться в состав государственной программы ЯНАО как комплекс скоординированных мероприятий, направленных на решение конкретной задачи государственной программы. Однако анализ Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 ноября 2012 г. № 112-ЗАО «Об окружном бюджете Ямало-Ненецкого автономного округа на 2013 год и на плановый период 2013–2015 годов» свидетельствует о том, что большинство ведомственных целевых программ имеют самостоятельное значение. Одновременно необходимо не только провести тщательный анализ целевых индикаторов², но и соотнести их с декларируемыми целями программ, их ресурсным обеспечением для выявления дублирования, несогласованности и противоречий.

Важнейшим обстоятельством, непосредственно связанным с формированием эффективной системы государственного и муниципального стратегического планирования, его ресурсным обеспечением, прежде всего бюджетным, является введение в действие в Российской Федерации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Объемы государственных закупок (с учетом закупок госкорпораций) в стране приближаются к 14 трлн руб. В ЯНАО государственные закупки на средства бюджета автономного округа ежегодно растут и в 2012 г. составили более 84 млрд руб. (60% всего объема расходных статей окружного бюджета)³.

¹Выборочный анализ муниципальных правовых актов в ЯНАО показал, что многие выводы, содержащиеся в настоящем материале, в равной степени относятся и к муниципальному уровню.

²В некоторых программах индикаторы достижения заявленных целей подменяются индикаторами решения задач, поставленных в программе. Так, например, программа Ямало-Ненецкого автономного округа, утвержденная постановлением от 20 ноября 2012 г. № 976-П, называется целевой программой ведомства «Развитие системы прогнозирования и стратегического планирования социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа на 2013–2015 годы». Однако целью программы является не развитие, а создание основы формирования системы управления стратегическим развитием ЯНАО. В качестве индикатора достижения цели программы указана степень соответствия годовым прогнозам. Однако, представляется, что этот индикатор относится больше к оценке эффективности управления на основе методик и нормативных правовых актов, разработанных в результате исполнения программы. Индикатором достижения цели программы после ее реализации на первом этапе могут быть, полагаем, только экспертные оценки независимых специалистов о качестве разработанных методик и документов.

³См. официальный сайт Департамента государственного заказа Ямало-Ненецкого автономного округа: <http://de.gov.yanao.ru>

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) вступил в силу 1 января 2014 г. Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает порядок введения в действие его отдельных статей в период с 2014 по 2017 г. Следует отметить, что анализ нормативных правовых актов ЯНАО и информации, содержащейся на официальных сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления ЯНАО, показал, что в отличие от федеральных структур в округе практически не ведется подготовка к введению в действие положений этого федерального закона². В то же время большинство статей, отнесенных к введению в действие в переходный период 2014–2017 гг., на практике действуют уже с 1 января 2014 г., поскольку Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ) утратил силу в полном объеме с 2014 г.

Учитывая и это обстоятельство, представляется необходимым в сжатом виде изложить результаты анализа концептуальных положений принятого Федерального закона № 44-ФЗ и положений Федерального закона № 94-ФЗ.

Обратимся к авторитетному мнению специалистов Счетной палаты РФ³: сложившаяся схема организации подготовки муниципальных закупок и их проведения неэффективна, так как приводит к нарушениям действующего законодательства Российской Федерации и создает почву для коррупционных проявлений, однако большая часть причин связывается не столько с недостатками собственно Федерального закона № 94-ФЗ, сколько с недостатками всего действующего законодательства в этой сфере и несовершенством правоприменительной практики. На практике допускаются многочисленные нарушения закона не в силу того, что он не исполним, а потому что, во-первых, применяются «обходные» коррупционные схемы и, во-вторых, потому что за нарушение многих норм Федерального закона № 94-ФЗ в федеральном законодательстве не установлена ответственность.

Так, на официальном сайте государственными и муниципальными заказчиками представляется некорректная, недостоверная, противоречивая информация о размещении заказов, заключенных

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² В октябре 2013 г. в перечень государственных программ ЯНАО включена программа «Развитие системы размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд государственных заказчиков и нужд бюджетных учреждений автономного округа». Однако, как следует из краткого описания программы, в основном она будет направлена на модернизацию автоматизированной информационной системы «Госзаказ».

³ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Подготовка аналитической записки о результатах мониторинга использования бюджетных средств, направляемых на закупку товаров, работ и услуг в IV квартале 2011 года» (утвержден Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 2 марта 2012 г. № 10К (843).

контрактах и поставщиках. Не заполняется поле «Обоснование максимальной цены контракта», не указываются сведения о заказчике и количестве закупаемых товаров, допускаются ошибки при классификации закупаемых товаров, проведения работ, предоставления услуг. Федеральным казначейством не осуществляется надлежащий контроль достоверности предоставляемой заказчиками информации. В документацию о торгах включаются дополнительные требования к участникам размещения заказа и предмету заказа. Выявлены противоречащие закону действия конкурсных комиссий. Государственные контракты заключаются без включения обязательных условий, установленных законом. Не соблюдаются сроки заключения контрактов. Заказы неправомерно размещаются у единственного поставщика, не предъявляются штрафные санкции, предусмотренные законом. Осуществление закупок происходит неравномерно в течение года и др.

Счетной палатой РФ дана количественная оценка выявленных нарушений не только Федерального закона № 94-ФЗ (почти 84 млрд руб.), но и положений ГК РФ и БК РФ, Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹. Сложившаяся система закупок регулируется также и такими важнейшими документами, как БК РФ, специальными федеральными законами², а также федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, законами субъектов Российской Федерации о ежегодном бюджете субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами муниципалитетов о ежегодном местном бюджете³. Нормативная основа регулирования государственных и муниципальных закупок получила свое развитие в Федеральном законе № 44-ФЗ.

Федеральным законом № 44-ФЗ впервые в правовую и управленческую систему России вводится новый институт – контрактная система (далее – КС), нормативно предпринята попытка урегулировать систему взаимосвязанных мероприятий правового, организационного и экономического характера. Согласованное осуществление этих мер в первую очередь направлено на эффективное обеспечение государственных и муниципальных нужд. В этом состоит одна из главных целей Закона. КС включает в себя организационные структуры, нормативное правовое обеспечение, некоторые экономические критерии и параметры. Новизна задач, решаемых Законом, привела к необходимости введения в текст достаточно большого числа новых терминов,

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

² Федеральные законы от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571), от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (утратил силу с 1 января 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»), от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» (СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3), от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303) и др.

³ Кроме того, существует сложившийся обширный массив подзаконных нормативных правовых актов – по данным Федеральной антимонопольной службы, это более 30 актов Правительства России.

правовых институтов и проектируемых организационных структур, аналоги которых отсутствуют в федеральном законодательстве.

Обширный комплекс нововведений, содержащихся в Законе, можно разделить на три группы. Первая группа – меры, направленные на повышение эффективности, результативности и качества закупок. Вторая группа – меры антикоррупционного характера (вводится общественный контроль, ужесточаются процедурные правила и меры ответственности должностных лиц и др.). В третью группу условно можно включить иные меры, которыми в том числе устраняются недостатки Федерального закона № 94-ФЗ, а именно: вводятся новые способы проведения закупок, предусматриваются улучшения процедурного характера, детализируются процедуры проведения закупок в области науки и культуры, закупок технически сложной продукции, регламентируется заключение контрактов с длительным сроком исполнения, вводятся дополнительные положения обеспечительного характера, защищающие интересы добросовестных участников и др.

Представим характеристику некоторых положений, наиболее значимых для начального этапа реализации закона. Прежде всего, в Федеральном законе № 44-ФЗ впервые предпринята попытка нормативного регулирования всего цикла государственных и муниципальных закупок – от прогнозирования и формирования плана закупок до оценки результатов исполнения контрактов. Потенциально такие нововведения позволяют устранить один из основных недостатков не только Федерального закона № 94-ФЗ, которым регулируются только этапы подготовки и проведения конкурсных процедур, заключения договора с победителями конкурса и его последующего исполнения, но и федерального законодательства о закупках в целом. Но, сразу оговоримся, только потенциально.

Реализация предлагаемой Законом системы мер не только предполагает, как уже было отмечено, пересмотр сложившегося законодательного регулирования прогнозирования и планирования, формирования, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но и потребует принятия специального федерального закона о стратегическом (долгосрочном) планировании¹.

Федеральный закон № 44-ФЗ содержит большое количество новых терминов, организационно-правовых и экономико-правовых

¹ Проект федерального закона № 143912-6 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» был принят Государственной Думой в первом чтении 21 ноября 2012 г. и включен в программу работы заседаний Государственной Думы для рассмотрения его во втором чтении в декабре 2013 г. Следует отметить, что в ст. 16 законопроекта о федеральной контрактной системе, подготовленного Минэкономразвития, предусматривалось, что сводный прогноз закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд должен являться частью прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. В настоящее время на федеральном уровне порядок подготовки и утверждения прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, состав требований к содержанию прогноза федеральным законом не регламентируются. В ЯНАО существует закон округа, однако следует заметить, что временные параметры действия программ, установленные в этом законе, не совпадают с нормативными актами федерального уровня.

институтов в сфере прогнозирования и планирования обеспечения государственных и муниципальных нужд, осуществления закупок товаров, работ и услуг, а также проведения мониторинга, контроля и аудита таких действий. К таковым относятся: прогнозирование и планирование в КС; формирование планов и планов-графиков осуществления закупок; оценка обоснованности закупок; мониторинг реализации плана закупок; совместные и централизованные закупки; контрактная служба заказчика; обеспечение исполнения контракта; контрактный аудит и контроль и др. Их наличие требует адаптации значительной части закона к правовой национальной системе, поскольку в России отсутствует необходимый опыт законодательного регулирования в этой сфере, который бы учитывал в том числе и правоприменительную практику. К принципиально новым институтам относится служба контрактного управляющего, статус которой в системе государственных органов и органов местного самоуправления не достаточно полно урегулирован в Федеральном законе № 44-ФЗ.

Федеральным законом вводятся требования об обязательности формирования плана и плана-графика закупок и весьма жесткие условия для их изменения или корректировки. Закупки товаров, работ и услуг, не предусмотренные планом-графиком, не могут быть осуществлены. План-график должен размещаться в единой информационной системе, а также на сайте заказчика в течение трех рабочих дней со дня его утверждения. Жесткие условия планирования закупок, всеобщая доступность сведений о таких планах потенциально обеспечивают благоприятные условия для повышения уровня публичности и открытости в деятельности контрактной системы. В ЯНАО многие требования учтены в постановлении правительства ЯНАО от 27 июня 2013 г. № 498-П «О мерах по совершенствованию системы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений в Ямало-Ненецком автономном округе». Однако указанный документ требует корректировки, поскольку был подготовлен без учета новых требований Федерального закона № 44-ФЗ.

Федеральным законом № 44-ФЗ введены положения о мерах дисциплинарной ответственности должностных лиц государственного и муниципального заказчика за невыполнение требований федерального законодательства. Однако многие требования декларативны, сформулированы в общем виде, поэтому необходимо детально проработать вопросы ответственности лиц, находящихся на государственных и муниципальных должностях, а также государственных и муниципальных служащих в системе законодательства. Например, предусмотрено, что должностные лица несут дисциплинарную ответственность, вплоть до увольнения, за ненадлежащие реализацию планов, планов-графиков и осуществление закупок, а также за недостижение предусмотренных ими результатов. В то же время не-

обходимо, во-первых, на уровне нормативных правовых актов ЯНАО и муниципальных образований установить, в какой степени ответственны за достижение целевых показателей закупок структурные подразделения, непосредственно являющиеся исполнителями и соисполнителями программ, а в какой степени – уполномоченный орган по закупкам. Во-вторых, потребуется скорейшая, хотя и формальная, но необходимая корректировка нормативных правовых актов, поскольку понятие «торги», используемое в тексте Федерального закона № 94-ФЗ, в Федеральном законе № 44-ФЗ заменено на понятие «закупки»¹. Нормативное правовое регулирование закупок в ЯНАО как на региональном, так и на муниципальном уровне содержит ссылки только на утративший свое действие с 1 января 2014 г. Федеральный закон № 94-ФЗ. В-третьих, что более важно, планы закупок и планы-графики закупок должны содержать более объемную информацию, чем это было предусмотрено ранее. В частности, в них должны быть включены такие важные сведения, как обоснование цели и цены закупок и др. В-четвертых, в более отдаленной перспективе (в 2015 г.) на региональном и муниципальном уровне должны быть приняты нормативные правовые акты, регламентирующие взаимодействие заказчика, органа, уполномоченного на проведение закупок, и всех субъектов закупок, упоминаемых в Федеральном законе № 44-ФЗ (в том числе участников общественного обсуждения планов закупок), начиная с прогнозирования, планирования и заканчивая оценкой эффективности закупок, в том числе мониторинга исполнения контракта, аудита и контроля исполнения контракта.

В отличие от Федерального закона № 94-ФЗ расширяются возможности выбора заказчиком способов определения поставщиков, подрядчиков и исполнителей. Заказчики при осуществлении закупок вправе использовать открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений, закрытые способы в случаях, специально указанных в законе, из единственного источника. Минэкономразвития изданы рекомендации по выбору способа закупок, установленных Федеральным законом № 44-ФЗ. Следует критически отнестись к некоторым рекомендациям, в частности к рекомендации проведения запроса предложений в случае, если при всех исполненных требованиях Федерального закона № 44-ФЗ двухэтапный конкурс и конкурс с ограниченным участием не состоялись.

Следует отметить, что достоинством Федерального закона № 44-ФЗ является также то, что он ориентирован на федеративный характер российского государства. Субъекты Российской Федерации и муниципалитеты наделены полномочиями, которые позволяют при осу-

¹ На федеральном уровне такая формальная корректировка уже проведена в некоторых ведомственных документах.

ществлении собственного законодательного и нормативного правового регулирования учитывать особенности регионов и муниципальных образований. В перечень основных нормативных правовых актов, которые должны будут разработать и принять региональные и муниципальные органы власти, входит по меньшей мере десять документов.

Законом предпринята попытка нормирования особенностей при формировании заказов и заключении контрактов различного содержания (поставка лекарств, выполнение НИР и ОКР, «сложных» и долгосрочных контрактов и т.д.). Предусмотрена подготовка типовых форм контрактов. В то же время значительная часть положений не доведена до необходимой степени детализации, а подготовка типовых форм контрактов отнесена к полномочиям Правительства РФ. Следует обратить внимание на то, что работа по подготовке типовых форм контрактов по сферам деятельности и предметам закупки потребует достаточно много времени. В зарубежной практике для подготовки подобных документов потребовался не один год. Библиотека контрактов, которая используется в ФКС США, насчитывает более 100 видов государственных контрактов, а правовую основу ФКС составляют около 4300 правовых актов¹.

Положения статьи, уполномочивающей Правительство РФ по своему усмотрению определять требования к порядку разработки и принятию правовых актов о нормировании закупок товаров, работ, услуг, устанавливать дополнительные требования к содержанию правовых актов о нормировании закупок товаров, работ, услуг, а также требования к их обеспечению, в отсутствие в законе каких-либо рамок или критериев могут привести к формированию «параллельного» подзаконного правового регулирования. Полагаем, неоднозначность в решении подобных проблемных вопросов обусловила необходимость отнести их решение на более длительный срок. А это, в свою очередь, привело к вынужденному расширению подзаконного регулирования. Предполагаемый объем подзаконного регулирования таков (не менее 60 нормативных правовых актов), что вряд ли могут быть обеспечены разработка и утверждение требуемых правовых актов в течение сроков, установленных Федеральным законом № 44-ФЗ.

Отсутствие на конец 2013 г. подзаконных нормативных правовых актов, принятие которых предписано Федеральным законом № 44-ФЗ, вынуждает проводить закупки в 2014 г. опираясь только на локальные нормативные правовые акты заказчика². Такая технология юридически уязвима и может привести к многочисленным судебным разбирательствам.

¹ См.: Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: федеральная контрактная система: механизм государственного регулирования. М., 2010.

² Во исполнение Федерального закона № 44-ФЗ Правительством РФ предусмотрена подготовка около 70 нормативных правовых актов.

Заказчикам предстоит в кратчайшее время разработать и принять сложную систему локальных нормативных правовых актов, устанавливающих статус контрактной службы в организационной структуре ведомства заказчика, порядок взаимодействия контрактной службы с иными структурными подразделениями заказчика – от формирования планов закупок до проведения оценки их эффективности и др. В особенно сложном положении оказываются региональные и муниципальные заказчики, поскольку на этом уровне без подзаконных правовых актов не могут быть приняты правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В их число входят такие, например, как порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации или муниципальных нужд, комплекс правовых актов о нормировании в сфере муниципальных и региональных закупок и др.

В Федеральном законе № 44-ФЗ содержатся положения, требующие нормативной правовой детализации и согласования на региональном и муниципальном уровне (формирование планов закупок и их реализация на муниципальном уровне в поселениях, порядок проведения совместных аукционов и конкурсов, регламентация централизованных закупок), а также положения, требующие разграничения полномочий между региональными и муниципальными органами власти¹.

Рассмотренные выше институты реализации публичных полномочий ЯНАО и муниципальных образований (целевые программы и государственный и муниципальный заказ) системно связаны с не менее сложным институтом – бюджетами публично-правовых образований как финансовым инструментом обеспечения деятельности публичной власти.

Выделим следующие новации, обусловленные федеративной реформой 2003–2004 гг.²: обязательность формирования двухуровневой системы местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации³; перераспределение полномочий между субъектами Российской Федерации и двумя уровнями муниципальных образований (муниципальные районы и расположенные на их территориях поселения); перераспределение налоговых отчислений между федеральным центром, субъектами Российской Федерации, муниципальными районами и городскими и сельскими поселениями; изменение порядка межбюджетных отношений.

¹ По экспертным оценкам, на региональном и муниципальном уровне потребуется разработать и принять не менее десяти нормативных правовых актов в сфере регламентации закупок.

² Закрепление за каждым уровнем публичной власти бюджетных ресурсов, адекватных законодательно закрепленным властным полномочиям, было заявлено в качестве одной из основных целей реформы.

³ В ЯНАО до реформы было 13 муниципальных образований (на базе крупных городов и районов). В 2005 году общее количество муниципальных образований составило 58, из них 38 – сельские поселения, 7 – муниципальные районы, 6 – городские округа. См.: Дементьев А.Н. Теория и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации: монографическое исследование. Обнинск, 2009.

В 2003 году кардинально меняется порядок формирования собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В их состав включаются не только доходы, закрепленные на постоянной долговременной основе положениями НК РФ и БК РФ, но и такие доходы, поступление которых зависит от решений, принимаемых вышестоящей властью¹. Особое внимание следует обратить на такое принципиальное решение федеральных властей, как отказ от основополагающих для финансового обеспечения исполнения полномочий местного самоуправления понятий минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, минимальных государственных социальных стандартов исполнения вопросов местного значения.

Следствием этого решения, во-первых, явилась такая реорганизация в 2004 г. налоговой и бюджетной системы России, в результате которой основные бюджетные ресурсы государства были направлены в федеральный бюджет, а их дальнейшее перераспределение между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями происходит в отсутствие четких критериев и объективных правил². Во-вторых, в последующие годы законодательно не только расширяется по меньшей мере в два раза перечень предметов ведения субъектов Российской Федерации и вопросов местного значения – федеральный законодатель вводит и так называемую факультативную компетенцию субъектов Российской Федерации и местного самоуправления без закрепления дополнительных бюджетных источников.

Законодательные новации особенно негативно сказались на бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Закрепление в качестве местных таких налогов, которые объективно в настоящее время не дают сколько-нибудь значительных поступлений, незначительных нормативов отчислений от некоторых федеральных налогов и сборов не может обеспечить больших поступлений в местные бюджеты от налогов, собираемых на территории муниципалитетов. Потребуется не один год, чтобы местные налоги стали весомой статьей доходов. Этот вывод подтверждается данными литературных источников. Так, в 2006 г. в структуре доходной части бюджета, формируемой за счет налоговых поступлений, объем налога на имущество составил: в США – 3,3% ВВП, в Японии – 2,7% ВВП, в Швеции – 1,4% ВВП, в Канаде – 3,7% ВВП, в Австралии – 2,7% ВВП. В России этот же показатель,

¹ Средства нецелевой и целевой финансовой помощи (для местных бюджетов также и отчисления от налогов, поступающих в региональный бюджет, в случае установления законом субъекта Российской Федерации на постоянной долговременной основе нормативов отчисления от таких налогов).

² Об этом свидетельствует тот факт, что консолидированный бюджет муниципальных образований практически во все годы имел дефицит. Например, в 2009 г. он составил 81,5 млрд руб., а федеральный бюджет в отдельные годы планировался со значительным профицитом (так, при принятии федерального бюджета на 2008 г. его профицит планировался в размере 1,9 трлн руб. при общих доходах порядка 8,96 трлн руб., а бюджет исполнен был с профицитом 1,7 трлн руб.). В 2005 и 2006 годах профицит федерального бюджета составлял более 30%.

включающий не только местные налоги (на имущество физических лиц и земельный налог), но и региональный налог на имущество юридических лиц, в 2002 г. – 0,8% ВВП, а в 2006 г. – всего 0,2% ВВП¹.

Весьма негативно на величине налоговых доходов местных бюджетов сказывается введенный в 2003 г. порядок закрепления за местными бюджетами на постоянной долговременной основе части налоговых доходов, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии с положениями ч. 2 ст. 58 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены единые для всех поселений и муниципальных районов нормативы отчислений от налогов и сборов, подлежащих зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации в бюджет субъекта Российской Федерации².

В результате объемы налоговых доходов в бюджетах подавляющего большинства муниципальных образований, в основном поселенческого уровня, оказались весьма незначительны. В среднем по России с 2003 г. этот показатель не превышал 30%. В ЯНАО, например, в 2008 г. он имел наименьшее значение из всех «северных» субъектов Российской Федерации (всего лишь 12,7%)³. В связи с этим представляется весьма позитивной практика закрепления в некоторых субъектах Российской Федерации за местными бюджетами части налогов, поступающих в региональный бюджет⁴. Это не только позволяет снизить встречные финансовые потоки, обеспечить большую точность планирования доходов и соответственно расходов местных бюджетов, но и стимулирует местные власти к поиску решений по увеличению собираемости налогов.

Уменьшение в 2003 г. перечня и объема местных налогов, налоговых доходов, закрепленных за местным самоуправлением на постоянной долговременной основе, объективно привело к дотационности подавляющего большинства муниципальных образований и отсутствию в местных бюджетах средств для развития своих территорий. По некоторым оценкам, в настоящее время местному самоуправлению не хватает от 1,5 до 2 трлн руб.⁵ Следует отметить, что разрешение

¹ См.: Симонов В.В., Сулакшин С.С., Подпорина И.В., Погорелко М.Ю. Бюджет и налоги в экономической политике России: монография. М., 2008. С. 121.

² Законом ЯНАО от 3 марта 2008 г. № 2-ЗАО «О бюджетном процессе в Ямало-Ненецком автономном округе» установление таких нормативов налоговых отчислений отнесено к полномочиям Законодательного Собрания автономного округа, что не соответствует положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

³ Рекомендации парламентских слушаний в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О проблемах реализации полномочий органов местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (г. Москва, 25 ноября 2010 г.).

⁴ См., например, Закон Челябинской области от 30 сентября 2008 г. № 314-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Челябинской области».

⁵ См.: Материалы семинара-совещания «Основные итоги реформы местного самоуправления, активизации участия населения в осуществлении местного самоуправления, развитии территориально-общественного самоуправления» Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>

проблем бюджетной обеспеченности местного самоуправления применительно к ЯНАО должно осуществляться в рамках консолидированного бюджета автономного округа, поскольку округ входит в число самых бюджетно обеспеченных субъектов Российской Федерации. Подавляющая его территория, за исключением некоторых западных и юго-восточной частей, отнесена к территориям Арктики со сложившимся положительным экономическим ростом (рис. 4)¹. В связи с этими обстоятельствами ЯНАО вряд ли может рассчитывать на выделение средств целевой финансовой помощи из федерального бюджета. Но достаточно ли средств консолидированного бюджета ЯНАО не только для исполнения текущих расходов, но и для развития его территории? Представляется, что на этот вопрос однозначного ответа дать нельзя в первую очередь в связи с отсутствием научно обоснованных методик расчета стоимости расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований².

Выходом из такого положения в определенной мере может являться целевая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов. В соответствии с положениями федерального законодательства, действовавшими с 2003 г., субъекты Российской Федерации могли получать из образуемого в составе федерального бюджета фонда регионального развития целевую финансовую помощь для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры регионального значения. Помощь могла быть получена также для поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития, из которых выделялась целевая финансовая помощь муниципальным образованиям для развития общественной инфраструктуры муниципального значения. Анализ законодательства и правоприменительной практики тех лет позволяет сделать вывод о том, что, во-первых, эти целевые средства выделялись в крайне малых объемах и, во-вторых, не были гарантированы даже наименее обеспеченным инфраструктурой субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

В 2007 году в БК РФ вводятся положения, которые изменили цели и порядок выделения целевой финансовой помощи региональным и местным бюджетам, по существу превратив эти целевые средства в дотации. Новые нормы 2007 г. вступили в противоречие с нормами, установленными базовыми Федеральными законами от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Так, в соответствии с новой редакцией ст. 132 БК РФ субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются из образуемого в со-

¹ Из всех субъектов Российской Федерации, расположенных в Арктической зоне, лишь Мурманская область характеризуется подобными показателями.

² В 2012–2014 годах запланировано снижение удельного веса доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в ВВП с 13,1% в 2012 г. до 12,1% в 2014 г. и в общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации – с 35,8% в 2012 г. до 33,6% в 2014 г.

ставе федерального бюджета фонда софинансирования расходов в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Цели и условия предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, их расходования, критерии отбора субъектов Российской Федерации, порядок распределения субсидий устанавливаются федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ на срок не менее трех лет. Распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации устанавливается федеральными законами о федеральном бюджете и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Анализ постановлений Правительства РФ, определяющих порядок расходов средств федерального бюджета в целях софинансирования объектов капитального строительства регионального и местного значения в 2010 и 2011 гг.¹, позволяет сделать вывод о том, что, во-первых, на федеральном уровне не выработаны критерии выделения целевой финансовой помощи на развитие объектов инфраструктуры регионального и местного значения, а во-вторых, выделяемые бюджетные средства ничтожно малы (порядка 0,027% от общих расходов федерального бюджета). Ни в 2010, ни в 2011 г. в ЯНАО ни одному из муниципальных образований указанные целевые средства не выделялись.

Является ли это справедливым и обоснованным? Согласно экспертным оценкам ученых РАН, для того чтобы преодолеть негативные результаты недофинансирования социальной сферы в предыдущие годы и восстановить условия для развития человеческого капитала, науки, образования, культуры, здравоохранения, только в 2008–2011 гг. требовалось увеличить государственные расходы на образование в 1,3 раза, на здравоохранение – в 1,9 раза, на науку – в 2,1 раза². Существующие методики распределения собственных налоговых источников и межбюджетных трансфертов не позволяют оценить действительные потребности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для исполнения как собственных, так и государственных делегированных полномочий. Как отмечается специалистами, несмотря на то, что проблемы

¹ Постановления Правительства РФ от 17 марта 2010 г. № 141 и от 22 июля 2011 г. № 608.

² Реформационный прагматизм как основа модернизации: резюме доклада «К концепции и программе социально-экономического развития России до 2015 года» // Российский экономический журнал. 2007. № 3. С. 9–10.

разработки и принятия методик оценки бюджетных ресурсов, необходимых для исполнения публичной властью своих полномочий, являются в федеративных государствах наиболее сложными, во многих странах для расчета таких величин применяется несколько десятков параметров, учитывающих региональные различия. С учетом того, что российская модель централизованного федерализма во многом сходна с германской, предложение использовать опыт калькуляции бюджетов земель Германии представляется весьма продуктивным.

Один из основных результатов прошедшего десятилетия – разбалансированность бюджетной системы России – свидетельствует об ошибочности отказа федерального законодателя от таких основополагающих для расчета расходных обязательств и субъектов Российской Федерации, и местного самоуправления понятий, как минимальные государственные социальные стандарты и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности.

Актуальность возврата к установлению на федеральном уровне исходных величин, необходимых для расчета расходных обязательств муниципальных образований, подтверждена правовыми позициями Конституционного Суда РФ. После принятия в 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Конституционный Суд РФ рассматривает минимальные государственные социальные стандарты в качестве основы для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований одного типа¹.

Представляется, что установление новой схемы распределения доходов между бюджетами трех уровней бюджетной системы Российской Федерации, разработанной на научно обоснованной финансовой основе с оценкой расходных обязательств публичной власти, объективно необходимо (и в первую очередь для таких уникальных субъектов Российской Федерации, как ЯНАО).

¹ См.: Постановление КС РФ № 16-П от 11 ноября 2003 г. «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» // СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4509.

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ АРКТИКИ

Н.А. Поветкина,
кандидат юридических наук,
заведующий отделом финансового,
налогового и бюджетного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

Достижение устойчивого финансового обеспечения Арктической зоны и выход на инновационный уровень ее развития возможны только при эффективной системе ее финансирования.

Механизм государственной финансовой поддержки Арктической зоны складывается из следующих элементов: нормативная правовая основа; цели и принципы финансирования; способы и источники поддержки; независимая система отбора проектов; порядок и объемы инвестирования; система контроля за эффективностью вложения средств. Влияние финансового обеспечения на решение конкретных задач характеризуется регулятивным воздействием, эффективность которого в немалой степени зависит от верно выбранной формы финансовой поддержки.

В то же время анализ показывает, что простое увеличение государственных расходов не приводит к позитивной динамике в избранной сфере.

За последние годы на федеральном уровне был разработан целый ряд документов и предпринят ряд действий, направленных на инновационное развитие экономики и обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы.

Наиболее значимыми программными документами в данной сфере являются:

- Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года¹;
- распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435-р «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»²;
- Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу³.

Таким образом, изменен подход к формированию соответствующего бюджета, созданы условия для учета показателей реально ока-

¹ URL: <http://www.government.ru>

² URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

зываемых услуг при его формировании, что должно способствовать повышению эффективности бюджетных расходов, в том числе и на развитие Арктики. Данное обстоятельство имеет особое значение, поскольку проблема оценки эффективности бюджетных расходов сохраняет актуальность и в настоящее время. Эффективность бюджетных расходов не имеет нормативного закрепления, что проявляется в отсутствии законодательного определения понятия эффективности расходования бюджетных средств. Это позволяет на практике применять оценочный характер при определении данного понятия, хотя в бюджетном законодательстве неоднократно говорится о результативности и эффективности использования бюджетных средств (например, ст. 34 Бюджетного кодекса РФ). Особую актуальность приобретает осуществление контрольными органами соответствующего аудита. При его проведении устанавливается, насколько экономично, продуктивно и результативно использованы государственные средства субъектами на достижение запланированных целей, решение поставленных перед ними задач, выполнение возложенных функций, или определяются отдельные из указанных сторон эффективности использования государственных средств. При этом экономичность характеризует взаимосвязь между объемом государственных средств, использованных объектом проверки на осуществление своей деятельности, и достигнутым уровнем ее результатов с учетом обеспечения их соответствующего качества. Использование государственных средств является экономичным, если проверяемый субъект достиг заданных результатов при их наименьшем объеме (абсолютная экономия) или более высоких результатов – при заданном объеме (относительная экономия).

Продуктивность использования государственных средств определяется соотношением между объемом произведенной продукции (оказанные услуги, другие результаты деятельности объекта проверки) и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами.

Результативность характеризуется степенью достижения запланированных результатов использования государственных средств или деятельности объектов аудита эффективности и включает в себя определение экономической результативности и социально-экономического эффекта.

Экономическая результативность определяется путем сравнения достигнутых и запланированных экономических результатов использования государственных средств или деятельности объектов, которые выступают в виде конкретных продуктов деятельности (объемы произведенной продукции и оказанных услуг, количество людей, получивших услуги и т.п.).

В процессе аудита эффективности использования средств бюджета необходимо определять экономическую результативность исполь-

зования государственных средств, выявлять и оценивать полученный социально-экономический эффект, чтобы на основе совокупности указанных оценок можно было сделать обоснованные выводы об уровне эффективности использования государственных средств.

Нарушения, связанные с нормами ст. 34 БК РФ (принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств), отнесены к группе недостатков при расходовании бюджетных средств. Однако бюджетное законодательство не предусматривает возможности применения мер принуждения за несоблюдение требования по обеспечению эффективности расходования средств бюджетов.

Таким образом, в настоящее время механизм финансового обеспечения состоит из следующих основных частей:

- 1) субсидия на выполнение государственного задания (ст. 78 БК РФ);
- 2) субсидия на иные цели (ст. 78.1 БК РФ);
- 3) бюджетные инвестиции (ст. 79 БК РФ).

Как уже отмечалось, реформа в бюджетной сфере сопровождалась переходом к новому методу бюджетного планирования – бюджетированию, ориентированному на результат, в основе которого – концепция перехода от «управления по затратам» к «управлению результатами». Основные преимущества программно-целевого финансирования: 1) финансируется не сеть учреждений, а совокупность мероприятий, превращающих затраченные средства в общественно значимые результаты; 2) появляется возможность многолетнего бюджетирования и, как следствие, обеспечение ресурсами не только текущих потребностей, но и капитальных затрат; 3) проводятся обоснованные расчеты эффективности использования выделенных денежных средств; 4) осуществляется использование целевых программ как метод государственного финансирования.

Можно предусмотреть два основных направления финансового обеспечения субъектов, осуществляющих деятельность в зоне Арктики:

- 1) увеличение бюджетного финансирования при условии повышения эффективности использования бюджетных средств;
- 2) создание условий для привлечения дополнительных внебюджетных источников финансирования образования без снижения норм, нормативов и абсолютных размеров бюджетного финансирования.

Традиционно среди этих источников выделяют прямые, которые, в свою очередь, подразделяются на публично-правовые и частноправовые, и косвенные. К числу мер прямого бюджетного финансирования обычно относят субсидии (ст. 78, 78.1 БК РФ), бюджетные инвестиции (ст. 80 БК РФ). Прямое бюджетное финансирование расходов на развитие Арктики – главный и гарантированный источник поступления средств. Но он не является единственным, финансирование производится также путем применения различных косвенных механизмов, которые в основном связаны с фискальными методами регулирования – предоставлением налоговых преференций: налоговых вычетов,

особых условий амортизации имущества, инвестиционных налоговых кредитов, льгот по налогу на имущество, а также с расширением перечня вычитаемых в целях налогообложения расходов. К таким источникам, кроме того, могут быть отнесены: система кредитования, поддержки и страхования кредитов на инновационные цели; выделение в бюджете средств на компенсацию разницы по привлеченным банковским кредитам на финансирование инновационных мероприятий, гарантирование кредитов, страхование рисков невозврата кредитов¹.

По нашему мнению, может быть выделено и опосредованное бюджетное финансирование, осуществляемое через специально создаваемые фонды.

Необходимо также отметить важность и необходимость финансовой поддержки не только непосредственной деятельности, осуществляемой в Арктике, но и научных разработок, посвященных исследованиям проблем Арктики, которые оказывают влияние на ее развитие. Среди наиболее значимых и востребованных на современном этапе – прямое бюджетное финансирование, гранты на проведение фундаментальных исследований, фондовое финансирование, т.е. через систему научных фондов². Важное значение имеют методы, направленные на формирование благоприятных условий для частных инвестиций в сферу науки и технологий, стимулирование исследований и разработок в частном секторе. Ключевым элементом методов этой группы являются налоговые льготы; субсидии, предоставляемые государством частному бизнесу, вкладывающему средства в исследования и разработки³.

Одним из основных направлений повышения эффективности и результативности государственных расходов на развитие Арктики следует признать дальнейшее развитие механизмов финансирования фундаментальных и прикладных исследований, обеспечивающих формирование необходимых стимулов для повышения научного и технологического уровня деятельности в зоне Арктики, разработку единых критериев эффективности и результативности использования бюджетных средств при выполнении задач и функций, возложенных на развитие Арктической зоны, усиление контроля в этом направлении и ряд иных мер. Также среди тенденций – увеличение количества инструментов публично-частного финансирования. Среди приоритетов развития Арктики и поддержки инновационной деятельности на данной территории – поэтапное увеличение объемов частного и государственного финансирования научных исследований, направленных на развитие зоны Арктики; создание условий для опережающего роста частных проектов научно-исследователь-

¹ Инновационный путь развития для новой России / отв. ред. В.П. Горегляд. М., 2005. С. 147–150.

² См.: подробнее: Ваганов А. Фондовое финансирование фундаментальных исследований как способ воспитания ученых-лидеров / Наука в Российской Федерации: статистический сборник. М., 2005.

³ См.: Китова Г.А. Государственная политика в сфере науки и технологий: новые задачи и старые решения // Инновации. 2004. № 3.

ских и опытно-конструкторских работ и частных инвестиций, в первую очередь в рамках технологических платформ и инновационных программ компаний с государственным участием; развитие государственно-частного партнерства. В соответствии с бюджетными посланиями Президента РФ «О бюджетной политике в 2011–2013 годах» и «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» оказывается дополнительная финансовая помощь субъектам Российской Федерации, активно содействующим развитию инновационного сектора экономики. При этом особую актуальность приобретает развитие систем внешне-го и внутреннего финансового контроля, финансового аудита и аудита эффективности¹.

Налоговое стимулирование субъектов, осуществляющих деятельность в зоне Арктики, как средство государственной поддержки активности в данных сферах может быть направлено как на стимулирование отдельных групп субъектов, так и на поддержку определенного вида деятельности, в том числе независимо от статуса субъекта, ее осуществляющего, при условии ее осуществления в Арктической зоне.

Выбор конкретных форм и средств реализации такого стимулирования в немалой степени зависит не только от финансовых возможностей отдельных государств, частей их территорий, отдельных регионов, а также от приоритетов в национальных стратегиях развития, но и от подходов к стимулированию, реализуемых другими участниками мирового рынка, так как это во многом определяет будущие конкурентные преимущества и налоговый потенциал.

Исходя из вышеизложенного можно предложить следующие пути рационального использования финансовых ресурсов, предназначенных для развития Арктики:

1. Широкое применение при бюджетном финансировании инвестиций налоговых и других льгот в сочетании с системой мер государственно-частного партнерства и государственного финансового контроля и действенных санкций.

2. Ограничение сферы применения безвозвратного финансирования инвестиций за счет средств федерального бюджета при расширении возможностей предоставления бюджетных ассигнований на возвратной основе и ряд других мероприятий.

3. Расширение практики предоставления государственных гарантий и страхования инвестиций.

Рационализация этих и поиск других нетрадиционных путей совершенствования механизмов финансовой поддержки позволят в определенной мере оживить деловую активность в Арктической зоне.

¹ Контрольно-счетные органы проводят наряду с финансовым аудитом аудит эффективности, понятие которого закреплено в Лимской декларации руководящих принципов контроля, а особенности этого вида финансового контроля отражены в Ревизионных стандартах Международной организации высших органов государственного финансового контроля (ИНТОСАИ).

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И.А. Игнатьева,
*доктор юридических наук,
доцент кафедры экологического
и земельного права юридического факультета
Московского государственного университета
им. М.В. Ломоносова*

Настоящий период развития российского законодательства примечателен стечением во времени процессов формирования и развития двух нормативно-правовых массивов – об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и об Арктической зоне Российской Федерации (далее также – Арктическая зона, Арктика). Оба развивающиеся комплекса в одних аспектах независимы, преследуя обособленные, собственные цели, а в других – тесно взаимосвязаны.

Идея энергоэффективности была озвучена Президентом РФ в его Бюджетном послании Федеральному Собранию от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах», а затем получила развитие в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. как один из приоритетов в модернизации экономики страны. Распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р¹ была утверждена Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. (далее – Энергетическая стратегия), в которой одной из мер государственной энергетической политики обозначено формирование комплексного федерального и регионального законодательства по энергосбережению. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об энергосбережении) обусловил и активизировал создание необходимого нормативного массива в названной сфере.

Несколько раньше начала этих процессов в праве было заложено направление по формированию комплекса нормативных правовых

¹ СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

актов (преимущественно программного, стратегического характера)¹, призванных обособленно регулировать общественные отношения в Арктической зоне, или включению соответствующих специальных установлений по Арктике в другие нормативные правовые акты. Арктика в настоящее время – самостоятельный объект государственной политики.

Уникальность Арктического региона неоднократно подчеркивалась в разного рода документах как международного, так и национального уровня. Согласно основным положениям региональной политики в Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803², районы Арктики относятся к регионам со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования. Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденная постановлением Правительства РФ от 7 марта 2000 г. № 198³, рассматривает российскую Арктику как особый объект государственного регулирования и поддержки (п. 7 разд. IV). Подпрограмма «Освоение и использование Арктики» федеральной целевой программы «Мировой океан», утвержденная постановлением Правительства РФ от 10 августа 1998 г. № 919⁴, обозначила наиболее важные аспекты комплексной оценки, описания арктических территорий. Так, экономическая значимость Арктики заключена в ее природоресурсном и морском логистическом потенциале, геополитическая значимость Арктики задается ее особым географическим положением. Специально подчеркивается такое свойство Арктики, как формирование и обеспечение устойчивости климата планеты. Выделена и экологическая значимость Арктики, которая определяется наличием уникальных экосистем, ролью в обеспечении биологического разнообразия и

¹ Относительно правовой природы программ, стратегий и других подобных документов высказывались прямо противоположные точки зрения. Так, О.И. Крассов отмечает существование ряда документов, «которые, не являясь нормативными правовыми актами, тем не менее отражают содержание и направления аграрной, земельной и экологической политики, проводимой в России. К ним относятся в первую очередь федеральные программы» (Крассов О.И. Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2005. № 1). В то же время известно, что нормативным правовой акт делает наличие в нем норм права (в данной работе мы будем придерживаться именно этого решающего критерия). Причем это могут быть весьма специфические правовые нормы – предписания-принципы, предписания-дефиниции. Исследователями делается однозначный вывод, что «акты, содержащие предписания такого рода, без всякого сомнения нормативны» (Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 80). Еще одно подтверждение нормативности различных программ – обозначение в них целей (Проблемы теории государства и права: учебное пособие / под ред. М.Н. Марченко. М., 2002. С. 368). Надо сказать, что в последнее время применительно к вопросу установления правовой природы актов стратегического, программного характера добавились проблемы их оформления. Такие акты нередко утверждаются распоряжениями Правительства РФ (как индивидуальные акты), хотя по существу имеют нормативно-правовое содержание. Утверждение Президентом РФ основ политики, стратегий происходит не в порядке издания указов – без номера, даты утверждающего такой программный документ акта. Такие акты могут оставаться неопубликованными. Эти факты затрудняют установление правовой природы акта, в ряде случаев делают невозможным его полноценное применение.

² СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2756.

³ СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1286.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 4024.

сохранении традиционной системы природопользования коренных народов, для которых биологические ресурсы являются основой их жизнедеятельности. При этом окружающая среда Арктики рассматривается как чрезвычайно уязвимая, и, более того, констатируется, что нарушение ее состояния практически необратимо.

Итак, наличие вполне специфических и столь же значимых свойств рассматриваемого региона обуславливает возникновение особых правовых положений и даже отдельных актов по вопросам развития, использования и охраны арктических территорий. В то же время Закон об энергосбережении действует на всей территории страны, включая и ее Арктическую зону. Соответственно, при формировании нового комплекса актов и правовых норм по Арктике нельзя игнорировать принципы и правила, направленные на энергосбережение и повышение энергоэффективности.

Фоном для правового регулирования в области энергосбережения в Арктике является и начавшийся процесс развития энергетики в регионе. Решение общей задачи завершения формирования базовой энергетической инфраструктуры акцентируется, в особенности для Арктической зоны, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537¹ (п. 62). Энергетическое освоение Арктики рассматривается среди крупных региональных стратегических инициатив государства и бизнеса в Энергетической стратегии (п. 6 разд. V). Образ будущего сибирской части Арктики в Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р², напрямую связывается с модернизированной энергетикой. В свою очередь, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом РФ (далее – Стратегия развития Арктической зоны), среди приоритетных направлений развития и основных мероприятий предусматривает формирование резервного фонда месторождений в Арктической зоне РФ, гарантирующего энергетическую безопасность страны и устойчивое развитие топливно-энергетического комплекса в долгосрочной перспективе (п. 11).

Такая постановка задач развития экономики, в том числе энергетического ее сектора, применительно к Арктике вполне объяснима. Энергетика играет в экономике арктических территорий главенствующую роль, что подчеркивается в Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, но одновременно констатируется, что до сих пор неэффективна система энергетического обеспечения арктических населенных пунктов.

¹ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

² СЗ РФ. 2010. № 33. Ст. 4444.

С.Е. Корепанов отмечает: «Электроэнергетика является слабым звеном производственной инфраструктуры Арктической зоны и во многих районах сдерживает развитие промышленности. Оборудование местных коммунальных теплоэнергетических систем стремительно стареет, что приводит к расточительному использованию дорогого завозимого топлива»¹.

Отсутствует целостная система энергообеспечения, децентрализовано энергоснабжение арктических территорий². Общая неразвитость энергетической системы, а также нерациональная структура генерирующих мощностей, высокая себестоимость генерации и транспортировки электроэнергии отмечаются в п. 5 Стратегии развития Арктической зоны.

Таким образом, исходные условия – повышенная уязвимость Арктического региона, признание топливно-энергетического комплекса одним из основных источников загрязнения окружающей среды³, с одной стороны, и острая необходимость совершенствования энергетического сектора экономики Арктики, с другой, формируют особую среду для создания основ энергосбережения.

Однако переход к задачам энергосбережения и повышения энергоэффективности применительно к исследуемому региону в актах об Арктике и об энергетике и о социально-экономическом развитии регионов отличается.

В актах, посвященных развитию Арктики, идеи энергосбережения отражаются последовательно и гармонично. Так, Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969, выдвигают задачу оптимизации экономических механизмов «северного завоза» за счет использования возобновляемых и альтернативных, в том числе местных, источников энергии, внедрения энергосберегающих материалов и технологий (п. 8). Та же задача воспроизводится в Стратегии развития Арктической зоны, где также предусмотрены: повышение

¹ Корепанов С.Е. Региональный аспект законодательного обеспечения развития Арктической зоны России: сборник материалов по итогам Международного арктического правового форума «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» (г. Салехард, Ямало-Ненецкий автономный округ, 26–29 октября 2011 г.) / под общ. ред. г.Д. Олейника, А.Н. Пилясова, В.И. Сморчковой, Д.Г. Жаромских. М., 2011. С. 84.

² См., например: Безруких П.П. Энергоэффективность экономики и возобновляемая энергетика // На пути к устойчивому развитию России. Энергоэффективность и устойчивое развитие. 2010. № 52. С. 13; Победоносцева В.В. Энергетический аспект инновационного развития прибрежного арктического региона // Стратегия морской деятельности России и экономика природопользования в Арктике: материалы IV Всероссийской морской научно-практической конференции (Мурманск, 7–8 июня 2012 г.). Мурманск, 2012. С. 174.

³ См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Еще острее проблему загрязнения окружающей среды в сфере энергетики очерчивает Энергетическая стратегия: на долю российского энергетического сектора приходится более 50% выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и более 20% сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водоемы, а также более 70% суммарной эмиссии парниковых газов в Российской Федерации (п. 2 разд. V).

энергоэффективности, расширение использования возобновляемых источников энергии, обеспечение энергонезависимости удаленных малых населенных пунктов, разработка и реализация проектов в области энергосбережения и энергоэффективности (п. 9); обновление и модернизация жилищного фонда, основных фондов жилищно-коммунального хозяйства на основе современных энергосберегающих технологий (п. 10); создание новых перерабатывающих производств на принципах комплексного использования минерального сырья и внедрения современных энергосберегающих технологий (п. 11); разработка и внедрение экономических механизмов, стимулирующих энергосбережение (п. 16). Важно также, что удельный вес возобновляемых источников воспроизводства ресурсной базы (включая электроэнергию) в общем объеме ресурсной базы (в том числе в энергобалансе и энергопотреблении) Арктической зоны рассматривается в названной Стратегии в качестве одной из основных характеристик ее социально-экономического развития (п. 34).

В актах, направленных на обеспечение развития энергетики или социально-экономического развития территорий, при упоминании конкретно Арктического региона преимущественно формулируются задачи развития разного рода экономической деятельности, в то время как задачи энергосбережения и повышения энергоэффективности закрепляются в целом или в отношении к иным российским регионам. Так, Энергетическая стратегия применительно к Арктическому региону в числе важнейших стратегических инициатив развития топливно-энергетического комплекса определяет главным образом освоение углеводородного потенциала континентального шельфа арктических морей и северных территорий России (п. 1, 3, 7 разд. V и др.). Буквально воспроизводится данное положение и в Государственной программе Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 512-р¹ (п. 9). Кроме того, названная государственная программа закрепила задачу энергетического освоения Арктики (п. 7).

Хотя положений об энергосбережении в Энергетической стратегии немало, сформулированы они всегда не исключительно по Арктике. Например, в Энергетической стратегии поставлена задача повышения энергетической российской экономики и энергетики (разд. II), предусматривается «интенсивная реализация организационных и технологических мер по экономии топлива и энергии, то есть проведение целенаправленной энергосберегающей политики» (п. 1 разд. IV). Стратегической целью государственной энергетической политики в сфере повышения энергетической эффективности экономики провозглашается максимально рациональное использование энергетических ресурсов на основе обеспечения заинтересованности их потребителей

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1739.

в энергосбережении, повышении собственной энергетической эффективности и инвестировании в эту сферу (п. 2 разд. V). Обозначены направления по развитию нетопливной энергетики, энергосбережения (п. 2, 4 разд. VI).

В Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р¹, основные положения представлены с учетом географического деления Сибири на три пояса развития, среди которых выделен Арктический пояс. Среди пространственных приоритетов развития в этом поясе выделяются интенсивная геологоразведка, освоение новых месторождений природных ресурсов, восстановление и развитие Северного морского пути, сохранение природной среды и культуры коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, повышение качества их жизни. Образ будущего сибирской части Арктики напрямую связывается с металлургическим и нефтегазовым комплексами нового поколения для освоения шельфов российской Арктики, природно-экономическим потенциалом традиционного природопользования коренных малочисленных народов, модернизированной энергетикой и транспортно-коммуникационными системами, развитой транспортной инфраструктурой на новом технологическом базисе, арктической авиацией, системой поселений с высоким качеством и надежностью систем жизнеобеспечения. Важно отметить, что период реализации Стратегии в Арктическом поясе видится как «инновационно-восстановительный, призванный подготовить производственный потенциал, промышленную и рыночную инфраструктуру, а также трудовые ресурсы к эффективному неистощительному природопользованию и освоению ресурсов Арктики с использованием нового технологического базиса», к 2021 г. планируется «расширение зон интенсивного хозяйственного освоения Арктического пояса развития и нефтегазового шельфа арктических морей, формирование обслуживающих баз и реализация проектов создания безотходных предприятий переработки твердых полезных ископаемых, а также развитие транспортной системы в Арктике».

Примечательно, что планы развития еще одного региона, включающего в себя арктические территории, – Северо-Западного федерального округа – также оказываются связаны, прежде всего, с реализацией проекта по добыче углеводородов. Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 18 ноября 2011 г. № 2074-р², в части определения основ социально-экономического развития Мурманской области рассма-

¹ СЗ РФ. 2010. № 33. Ст. 4444.

² СЗ РФ. 2011. № 51. Ст. 7542.

тривает проект комплексного освоения Штокмановского газоконденсатного месторождения как создание мощного задела для будущего освоения углеводородных ресурсов Арктики. Вокруг проекта должен быть сформирован технологический кластер обеспечения шельфовой добычи.

Важно отметить, что само развитие энергетического комплекса связывается Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (далее – Концепция), не только с ускоренным развитием электроэнергетической инфраструктуры, преодолением наметившегося дефицита генерирующих и сетевых мощностей, технологическим обновлением энергетического комплекса и формированием новой системы институтов либерализованного рынка энергии, расширением масштабов и повышением эффективности добычи и переработки нефти, газа и угля, обеспечивающих увеличение экспорта и удовлетворение растущих внутренних потребностей экономики, но и в равной степени с решением задачи активного энергосбережения за счет структурных факторов, модернизации производства, внедрения новых технологий и реализации системы мер по энергосбережению (п. 6). В свою очередь, реализация комплекса мер, направленных на повышение энергоэффективности российской экономики, будет в значительной степени обеспечивать экологическую безопасность, конкретно – снижение уровня негативного воздействия на окружающую среду (Концепцией запланировано снижение этого уровня не менее чем на 20% к 2015 г.).

Однако при столь масштабных и конкретных планах развития энергосбережения и повышения энергоэффективности в анализируемых документах не нашел отражения тот значительный энергосберегающий потенциал, который заложен природными условиями Арктической зоны. В.В. Денисов и В.В. Пономарев из Мурманского морского биологического института Кольского научного центра РАН, например, описывают возможности «крупномасштабного развития ветроэнергетики»¹ в районе прибрежного поселения Териберка. В целом в Мурманской области ученые видят «широкий набор нетрадиционных возобновляемых источников энергии (энергии ветра, солнца, малых рек, морских приливов, волн и др.)»².

¹ Денисов В.В., Пономарев В.В. Комплексное управление прибрежными зонами (КУПЗ) и его роль в социально-экономическом развитии арктического побережья и освоении ресурсов прибрежной зоны (на примере прибрежного муниципального образования «Сельское поселение Териберка») / Стратегия развития России и национальная морская политика в Арктике: материалы III Всероссийской морской научно-практической конференции (Мурманск, 14–15 сентября 2010 г.). Мурманск, 2010. С. 118.

² Минин В.А., Дмитриев Г.С., Бежан А.В. Нетрадиционные возобновляемые источники энергии Мурманской области: потенциал, приоритеты и направления использования / Национальные интересы России в мировом океане и стратегия развития морской деятельности в Арктике: тезисы докладов II Всероссийской научно-практической конференции (Мурманск, 4–5 июня 2008 г.). С. 80–81. См. также: Туинова С.С., Истомин А.В. Место малой энергетики в социально-экономическом развитии арктического побережья. Там же. С. 142–143.

Часть этого потенциала уже используется в процессе получения энергии от нетрадиционных, «нетопливных», по терминологии Энергетической стратегии, источников. Есть практика¹, есть научные исследования, но получается, что совсем не эти вопросы становятся первоочередными при разработке экономических планов и стратегий относительно арктических территорий.

Полагаем, что в основе данных особенностей постановки задач по претворению в жизнь идей энергосбережения и повышения энергоэффективности существенные изъяны современного планирования освоения Арктики: преимущественно хозяйственная направленность правоположений об Арктике, незначительное по отношению к общему объему количество норм природоохранного содержания в актах об Арктической зоне, их подчас излишне абстрактное содержание. Однако в связи с этими недостатками и, в свою очередь, в подобном игнорировании возможностей энергосберегающей деятельности конкретно в Арктике в документации программного характера можно усмотреть и некоторую проблематичность восприятия этими актами деятельности по энергосбережению и повышению энергоэффективности вообще.

Разработчиков анализируемой документации не смущает совместное закрепление прямо противоположных ориентиров. Например, названная выше Концепция среди приоритетов социальной и экономической политики (разд. II) планирует расширение ресурсной базы экономики, активное освоение месторождений углеводородов арктического шельфа и Восточной Сибири. Активизация освоения российского сектора Арктики означает в числе прочих направлений активизацию работ по освоению нефтегазовых месторождений, переданных недропользователям, а также на нераспределенном фонде недр арктического континентального шельфа.

Показательно, как Энергетическая стратегия определяет важнейшие стратегические инициативы: формирование нефтегазовых комплексов в восточных регионах страны; освоение углеводородного потенциала континентального шельфа арктических морей и северных территорий России; развитие и территориальная диверсификация энергетической инфраструктуры; развитие нетопливной энергетики; развитие энергосбережения (п. 2 разд. VI). В этом перечне сложно усмотреть единство интересов.

¹ По свидетельству А.Б. Котомина, ООО «Газпром добыча Надым» при освоении месторождений Ямала уже осуществило «применение на компрессорных станциях энергосберегающего оборудования нового поколения с КПД 36–40%» (Котомин А.Б. Освоение Ямала: инвестиции и инновации / Стратегия морской деятельности России и экономика природопользования в Арктике: материалы IV Всероссийской морской научно-практической конференции (Мурманск, 7–8 июня 2012 г.). Мурманск, 2012. С. 148–149). Деятельность Кислогубской приливной электростанции на Мурманском побережье Баренцева моря также находится под пристальным вниманием ученых (см.: Лукьянов С.В., Шилин М.Б. Экологическая безопасность объектов приливной энергетики. Там же. С. 78–79).

Наращивание добычи полезных ископаемых объективно не стимулирует экономию природных ресурсов, энергосбережения. В этой части и Концепция, и Энергетическая стратегия одновременно задают два противоположных направления развития, и их основа – в полярных менталитетах, разных типах мышления, формирующихся в обществе в отношении окружающей среды¹. Закон об энергосбережении в двух своих базовых понятиях – «энергосбережение» и «энергетическая эффективность» – ориентируется соответственно на объем и затраты энергетических ресурсов (ст. 1)². Это курс на экономию энергетических ресурсов, который по существу противоположен планируемой интенсификации масштабного использования природных ресурсов.

Как подчеркивается в Энергетической стратегии, вовлечение в топливно-энергетический баланс новых возобновляемых источников энергии позволит сбалансировать энергетический спрос и снизить экологическую нагрузку со стороны предприятий энергетики на окружающую среду. Названную стратегию кроме последовательности в подходах должно отличать еще и наличие четких механизмов, которые исключают заинтересованность энергетических компаний как раз в поддержании этого спроса на высоком уровне и за счет традиционных источников энергии.

Для разрешения всех затруднительных для реализации на практике вопросов энергосбережения и повышения энергоэффективности необходимо, прежде всего, системное видение областей государственной политики, стратегического планирования, программ и концепций развития. Нецелесообразно допускать в одном документе формулирование разнонаправленных задач и взаимоисключающих условий. В этой части позиция государства, выдвигаемые приоритеты развития должны быть более четкими и структурированными. Обозначаемые приоритетные направления требуют взаимоувязанного обоснованного изложения.

Применительно к Арктической зоне планы наращивания экономического присутствия в регионе, существенного увеличения нагрузки на окружающую среду и природные ресурсы Арктики должны полностью компенсироваться природоохранными мероприятиями, продуманной политикой ограничения и предотвращения деятельности, способной отрицательно воздействовать на окружающую среду Севера. Один из способов реализации направления по защите окружающей среды Арктики – последовательное проведение в документах стратегического содержания идей энергосбережения и повышения

¹ См. подробнее: Игнатъева И.А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001. С. 192–196.

² См. подробнее: Игнатъева И.А. Правовое регулирование в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности: особенности и проблемы // Энергетическое право. 2011. № 1 (16). С. 18–22.

энергетической эффективности, конкретизированных с учетом потенциала арктических природных условий.

Таким образом, тенденции по формированию двух новых массивов актов программного характера – по энергосбережению и повышению энергоэффективности, с одной стороны, и по развитию арктических территорий, с другой, – должны получить импульс к последующей согласованности положений этих нормативных массивов, необходимой конкретике норм, детальному учету природных особенностей Арктической зоны¹.

¹ См.: Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М., 2010. С. 395–407.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РАЙОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И НА КОНТИНЕНТАЛЬНОМ ШЕЛЬФЕ СЕВЕРНЫХ АКВАТОРИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.Б. Агафонов,
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры экологического
и природоресурсного права
Московского государственного
юридического университета
им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Организация процесса осуществления пользования недрами в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях сопряжена с необходимостью учета ряда факторов, основными из которых являются следующие:

1) сложная структура залегания запасов полезных ископаемых, наличие труднодоступных и трудноизвлекаемых запасов в регионах, лишенных необходимой инфраструктуры, что обуславливает их низкую инвестиционную привлекательность, это, в свою очередь, требует разработки комплексного подхода к их разработке;

2) высокие капитальные затраты, связанные с необходимостью обустройства территории, развития энергетической инфраструктуры, решения транспортных вопросов, вопросов обеспечения, социальной поддержки, компенсационных выплат и т.д.;

3) сложные природно-климатические условия ведения работ, связанных с геологическим изучением, разведкой и добычей месторождений полезных ископаемых, а также со строительством и эксплуатацией подземных сооружений, не связанных с добычей;

4) недостаточная изученность региона, высокая стоимость проведения работ по геологическому изучению недр;

5) недостаточная эффективность разработки месторождений в части соблюдения требований по рациональному использованию и охраны недр;

6) необходимость решения вопросов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами с целью сохранения уникальных экологических систем Крайнего Севера;

7) низкий уровень развития транспортной инфраструктуры, в том числе системы магистрального трубопроводного транспорта, затруд-

няющий диверсификацию структуры и направлений транспортировки энергоресурсов данного региона.

В соответствии с Положением о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденным постановлением Правительства РФ от 3 марта 2010 г. № 118¹, подготовка технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, заключается в разработке обоснованных технических и технологических решений, обеспечивающих выполнение условий пользования участком недр, рациональное комплексное использование и охрану недр, а также выполнение требований законодательства Российской Федерации о недрах.

Подготовка технических проектов и иной проектной документации осуществляется пользователем недр или организацией, привлекаемой пользователем недр для подготовки проектной документации, на основании технического задания на проектирование, разработанного и утвержденного пользователем недр, и имеющейся геологической и иной информации о недрах, после чего проектная документация подлежит согласованию с комиссией, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию или его соответствующим территориальным органом.

В Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969², подчеркивалось, что одной из основных задач государственной политики в сфере социально-экономического развития Российской Федерации является расширение ресурсной базы Арктической зоны, способной в значительной степени обеспечить потребности России в углеводородных ресурсах и других видах стратегического сырья.

Тем не менее, несмотря на наличие большого количества программных документов, а также нормативных правовых актов, определяющих меры государственной поддержки реализации данного перспективного направления добычи углеводородов, в настоящее время минерально-сырьевая база континентального шельфа Российской Федерации все еще обладает относительно низкой инвестиционной привлекательностью, что обусловливается согласно Стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации на период до 2020 года низкой геологической изученностью континентального шельфа Российской Фе-

¹ СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1100.

² СПС «КонсультантПлюс».

дерации, высокими рисками вложения инвестиций, неблагоприятным географо-экономическим размещением большинства месторождений и перспективных районов, значительно повышающим затраты на их изучение и освоение, слабой развитостью инфраструктуры, обеспечивающей добычу и транспортировку ресурсов недр континентального шельфа, неэффективной системой государственного управления и предоставления права пользования участками недр континентального шельфа, а также недостаточно развитой нормативной базой, не адаптированной к специфике проведения работ на континентальном шельфе.

Основным нормативным правовым актом, определяющим специфику правового регулирования геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых на континентальном шельфе, является, помимо Закона Российской Федерации «О недрах», Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»¹.

При определении правового режима пользования недрами континентального шельфа также большое значение имеет Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»².

Согласно действующему законодательству особенности правового регулирования и порядок пользования недрами континентального шельфа Российской Федерации определяются, помимо вышеназванных законов, большим количеством подзаконных нормативных правовых и инструктивно-методических актов, основными из которых являются:

– постановление Правительства РФ 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 конкурсов и аукционов участке 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»³;

– постановление Правительства РФ от 27 ноября 2008 г. № 897 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерально-

¹ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

² СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

³ СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 405

го значения или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка за счет собственных средств для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения»¹;

– постановление Правительства РФ от 28 апреля 2003 г. № 249 «О порядке и условиях взимания регулярных платежей за пользование недрами с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации»².

Обобщив их, можно выделить особенности правового регулирования геологического изучения, разведки и добычи месторождений полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации:

1. Участки недр континентального шельфа могут предоставляться только лицам, соответствующим требованиям, предусмотренным ч. 3 ст. 9 Закона Российской Федерации «О недрах» (пользователями недр на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем 50% и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц).

2. Участки представляют собой геометризованные блоки, параметры которых указываются в лицензии на пользование недрами, в том числе площадь морского дна с координатами ее границ и глубины недр.

3. Предоставление в пользование участков осуществляется без проведения конкурсов и аукционов.

4. Пользователям недр, которые соответствуют требованиям, предусмотренным ч. 3 ст. 9 Закона Российской Федерации «О недрах», и осуществляют геологическое изучение участков в рамках соответствующих федеральных целевых программ, могут предоставляться

¹ СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5839.

² СЗ РФ. 2003. № 18. Ст. 1721.

субсидии из федерального бюджета на осуществление работ по геологическому изучению участков.

5. Лицензии на пользование недрами выдаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, определяемыми соответственно Президентом РФ, Правительством РФ, или с уведомлением указанных органов.

6. Лицензия и ее неотъемлемые составные части наряду с требованиями к содержанию лицензий, установленными законодательством Российской Федерации о недрах, должны содержать сведения:

– об условиях экологического и гидрометеорологического обеспечения пользования участками и о мерах по такому обеспечению, включая организацию мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, предупреждение, снижение и возмещение ущерба, наносимого окружающей среде, в том числе водным биоресурсам;

– о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций;

– об условиях страхования, консервации и (или) ликвидации установок и сооружений по завершении работ;

– о праве пользователя недр на создание, эксплуатацию, использование искусственных островов, установок, сооружений, проведение буровых работ, прокладку подводных кабелей, трубопроводов в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством о градостроительной деятельности.

7. Запрещается выдавать лицензии, если региональное геологическое изучение, геологическое изучение, разведку и добычу минеральных ресурсов планируется осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий континентального шельфа. Осуществление регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов в границах рыбохозяйственных заповедных зон континентального шельфа ограничивается или запрещается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

8. Право пользования участками не может быть передано пользователями недр третьим лицам в порядке уступки прав, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации.

9. На пользователей недр, которым предоставлены участки недр континентального шельфа, возложены дополнительные обязанности, а именно:

– осуществлять технологические, гидротехнические, санитарные и иные мероприятия, а также соблюдать применимые принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, в том числе по защите и сохранению морской среды и природных ресурсов континентального шельфа;

– регулярно поддерживать связь с береговыми службами Российской Федерации и при наличии соответствующего оборудования передавать в основные международные синоптические сроки в ближайший радиометеорологический центр Российской Федерации оперативные данные метеорологических и гидрологических наблюдений в соответствии со стандартными процедурами Всемирной метеорологической организации.

10. Контроль за соблюдением условий пользования участками осуществляется федеральными органами исполнительной власти, определенными соответственно Президентом РФ, Правительством РФ. Владелец лицензии по запросу уполномоченных федеральных органов исполнительной власти обязан предоставлять им необходимую документацию, давать объяснения по вопросам, входящим в компетенцию этих органов, обеспечивать условия проведения проверки выполнения условий лицензии. В свою очередь, уполномоченные федеральные органы исполнительной власти уведомляют в письменной форме владельца лицензии и федеральный орган исполнительной власти, выдавший лицензию, о результатах проверки, при необходимости приостанавливают работы и вносят предложения о досрочном прекращении права пользования участками.

11. Необходимость учета международно-правовых аспектов рационального использования и охраны участков недр континентального шельфа северных морских районов обусловлена тем, что загрязнение вод, недр, атмосферы, истощение природных ресурсов Арктического региона в результате хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами, представляют непосредственную угрозу для всех людей, живущих на Земле. Решение глобальных экологических проблем, стоящих перед человечеством, уже не под силу отдельным государствам и может быть осуществлено лишь на основе международного сотрудничества путем координации усилий и учета положительного опыта.

Таким образом, на современном этапе освоения Арктики вопросы международно-правовой охраны континентального шельфа северных морских районов, а также обеспечения рационального использования и охраны недр данного региона в целом в условиях необходимости сохранения экологического равновесия должны стать приоритетными.

Помимо регулирования нормами международного права порядка использования недр континентального шельфа, а также недр морского дна в пределах исключительной экономической зоны, внутренних морских вод и территориального моря, необходимо также отметить важную роль международного права в решении проблемы загрязнения морей, в том числе нефтью и отходами горнодобывающих и перерабатывающих производств.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ НА СЕВЕРЕ И ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ

Е.С. Пышьева,
*младший научный сотрудник
отдела аграрного, экологического
и природоресурсного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

Использование земель при осуществлении различных видов хозяйственной и иной деятельности (выращивание сельскохозяйственной продукции, оленеводство, размещение промышленных объектов, строительство зданий, строений, сооружений, в том числе дорог, добыча полезных ископаемых и т.д.) неизбежно приводит к ухудшению ее состояния (рис. 5).

В отдельных случаях такая деятельность влечет за собой истощение или даже полную деградацию земель с выведением их из хозяйственного оборота. Такое положение обостряется еще и тем, что почвенно-растительный покров в данных регионах является слабым. Вместе с тем кроме антропогенного воздействия на состояние земель в таких регионах могут оказывать отрицательное влияние и объективные факторы, не зависящие от воли человека, – природные явления (например, наводнения, водная и ветровая эрозия).

Одним из наиболее эффективных средств, призванных разрешить указанные проблемы, предотвратить возможные негативные процессы, снизить размер причиненного вреда и ликвидировать последствия таких процессов, является мелиорация земель.

Под мелиорацией земель согласно ст. 2 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»¹ понимается их коренное улучшение путем проведения гидротехнических, культурно-технических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий. Причем перечень указанных в Законе мероприятий остается открытым, и в него при необходимости и по мере развития науки и техники могут включаться и новые.

Специфика северных территорий и территорий Дальнего Востока состоит в том, что их экологические системы обладают повышенной

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

уязвимостью, пониженной способностью к восстановлению и самоочищению, недостаточной теплообеспеченностью. Именно поэтому к осуществлению на них хозяйственной и иной деятельности, в частности охраны земель и ее разновидностей – мелиорации земель, предъявляются повышенные экологические требования¹.

При этом необходимо учитывать, что особое географическое расположение ряда северных субъектов Российской Федерации отражено в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу посредством отнесения их к Арктической зоне РФ. В качестве основных мер по реализации государственной политики в экологической сфере, имеющих отношение к проведению мелиорации на землях, в Основах названы установление особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды в Арктической зоне РФ, включая мониторинг ее загрязнения, а также рекультивация природных ландшафтов.

Рассматривая проблемы, связанные с коренным улучшением земель как разновидностью мер по их охране, необходимо четко отграничивать такие меры, прежде всего, от временных мероприятий (распашка земель, посадка поперек склонов и др.). В отличие от них мелиорация земель как таковая приводит «к фундаментальному, длительному изменению природных условий, сохраняющемуся десятки и сотни лет»², иными словами, к коренному улучшению свойств ее непосредственного объекта – земли (почвы). Вместе с тем она также создает благоприятные условия для иных тесно связанных с землей природных объектов и ресурсов – опосредованных объектов (атмосферный воздух, воды, недра, животный и растительный мир). Причем признак коренного улучшения земель является ключевым, системообразующим для данной природоохранной меры.

При несоблюдении научно обоснованных приемов и законодательно установленных экологических требований³ проведения мелиорации земель последняя может привести к значительному ухудшению состояния окружающей среды, а в отдельных случаях и к экологической катастрофе. Так, предлагались проекты переброски части стока северных и сибирских рек (Иртыш, Тобол, Ишим) на юг (Казахстан, Узбекистан и др.), вызвавшие критику со стороны ученых и общественных деятелей и поэтому так и не реализованные. Академик РАН А.В. Яблоков, выступающий против осуществления данных проектов, в обоснование своей позиции называет такие возможные

¹ См.: Комментарий к Земельному кодексу РФ / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2011. С. 54.

² Мелиорация земель / А.И. Голованов, И.П. Айдаров, М.С. Григоров и др.; под ред. А.И. Голованова. М., 2011. С. 3.

³ Такие требования установлены в Земельном, Водном, Лесном кодексах, в Федеральных законах от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах».

отрицательные последствия их реализации, как «изменение теплового баланса в российской Арктике и соответственно изменение климата на значительных территориях России; нарушение экосистем Нижнего Приобья и Обской губы с нарушением здесь рыболовства; утрата сотен (возможно – тысяч) квадратных километров плодородных земель в Зауралье... нарушение традиционного природопользования коренных народов Севера на больших территориях Западной Сибири»¹.

Возможность наступления негативных последствий объясняется сильным природопреобразующим эффектом от осуществления такой хозяйственной деятельности. Изменяя неблагоприятные природные условия и преобразуя окружающую среду, мероприятия по коренному улучшению земель сопровождаются активным воздействием человека на природу, т.е. происходит взаимодействие в системе «общество – природа». Это необходимо учитывать при задействовании мелиоративных мероприятий в качестве самостоятельных мер или в составе работ по рекультивации нарушенных земель², особенно в тех субъектах Российской Федерации, которые расположены на Севере и Дальнем Востоке, где затраты на их проведение являются более высокими по сравнению с другими субъектами Федерации.

В анализируемой сфере общественных отношений на федеральном уровне приняты специальные законы – Федеральные законы от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»³ (далее – Закон о мелиорации) и от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»⁴, действие которых распространяется в том числе и на рассматриваемые нами регионы России.

Проведение мелиоративных мероприятий в северных регионах и на Дальнем Востоке Российской Федерации, каждый из которых обладает территориальными особенностями, имеет свою специфику, что учитывается региональным законодателем в принимаемых им нормативных правовых актах, которые не должны противоречить нормативным правовым актам Российской Федерации.

Реализация субъектами Федерации правотворческих полномочий в указанной сфере вытекает из того, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды и, следовательно, законодательство о мелиорации земель согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находятся в совместном ведении

¹ Яблоков А.В. У Оби нет лишней воды // Берегиня. 2002. № 11–12. URL: <http://www.seu.ru/members/bereginya/2002/11-12/5-9.htm> (дата обращения: 26.11.2013).

² Отдельные ученые (например, А.Н. Костяков) рекультивацию нарушенных земель рассматривают как один из видов мелиорации земель (см. подробнее: Мелиоративная энциклопедия. М., 2004. Т. 2 (К–П). С. 136).

³ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данной конституционной нормой соответствует и ст. 3 Закона о мелиорации.

В отдельных районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также на Дальнем Востоке действуют одноименные региональные законы о мелиорации земель и развивающие их иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Например, такие законы приняты в Республике Саха (Якутия), Республике Тыва, Приморском крае¹. Причем преимущественно в них воспроизводятся положения Закона о мелиорации, что говорит о дублировании правовых предписаний федерального уровня нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Однако в отдельных из них нашли отражение и соответствующие территориальные (природно-климатические, социально-экономические) особенности того или иного региона.

Например, в Законе Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2003 г. «О мелиорации земель в Республике Саха (Якутия)» указывается, что земли, расположенные в зоне вечной мерзлоты на территории Республики Саха (Якутия), имеют специфический гидротермический и пищевой режим, высокие показатели пучения и осадки, подстилающий водоупор экрана вечной мерзлоты, а также повышенную ранимость к антропогенным воздействиям (п. «б» ст. 2). Следовательно, проводить мелиоративные мероприятия необходимо с учетом особенностей их воздействия на земли, расположенные в зоне вечной мерзлоты.

Региональное градостроительное законодательство также исходит из специфики природных условий и их влияния на земли при проектировании и строительстве мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Так, постановление администрации Магаданской области от 3 июня 2010 г. № 307-па «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Магаданской области» указывает на особенности проектирования мелиоративных систем и сооружений в районах распространения многолетнемерзлых грунтов, при котором следует учитывать возможные изменения физико-механических, теплофизических, фильтрационных свойств и криогенного строения грунтов².

Конкретный перечень мелиоративных мероприятий (осушение, орошение, культуртехнические работы, химическая мелиорация и т.п.) как наиболее целесообразных для определенного региона Российской Федерации, в отличие от общего, закрепленного в федеральном и региональных законах о мелиорации земель, содержится в соответствующих региональных целевых программах, определяющих

¹ См. подробнее: Закон Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2003 г. № 77-3 № 167-III «О мелиорации земель в Республике Саха (Якутия)», Закон Республики Тыва от 18 марта 1997 г. № 741 «О мелиорации земель», Закон Приморского края от 15 мая 2006 г. № 362-КЗ «О мелиорации земель в Приморском крае» и др.

² Магаданская правда. 2010. № 63 (20183).

приоритетные направления деятельности того или иного региона в анализируемой сфере. Среди последних можно выделить «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в Республике Коми (2013–2015 годы)», «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2012–2016 годы» в Республике Саха (Якутия) и др. Этими целевыми программами предусматриваются, в частности: предоставление субсидий на реконструкцию мелиоративных систем общего и индивидуального пользования на осушаемых землях, ремонт данных систем на осушаемых землях, проведение культуртехнических работ, техническая и технологическая модернизация материально-технической базы химизации и мелиорации.

Главенствующая роль в этих районах принадлежит осушительной мелиорации, поскольку большинство земель здесь являются избыточно увлажненными. Согласно данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 г. осушаемые земли Севера и Дальнего Востока преимущественно расположены в Республике Карелия (526 тыс. га), Амурской области (251,5 тыс. га), Приморском крае (177,3 тыс. га), Республике Коми (171,7 тыс. га) и Архангельской области (81 тыс. га)¹.

Учитывая то, что территории Севера, Сибири и Дальнего Востока населяют главным образом коренные малочисленные народы, занимающиеся традиционными видами деятельности, в основном оленеводством, особое правовое значение имеет вопрос о сохранении, восстановлении и улучшении оленьих пастбищ². Это обусловливается тем, что вследствие интенсивного промышленного освоения данных территорий, разработки и добычи полезных ископаемых оленьи пастбища испытывают губительное воздействие хозяйственной деятельности. Воздействие промышленных объектов охватывает до 40% площади земель, используемых для традиционного хозяйствования³.

Правовое регулирование охраны оленьих пастбищ осуществляется законами субъектов Российской Федерации. Так, например, действует Закон Чукотского автономного округа от 21 декабря 2007 г. № 159-ОЗ «Об охране земель, занятых оленьими пастбищами в Чукотском автономном округе», в котором среди целей по охране оленьих пастбищ названо обеспечение улучшения и восстановления земель, занятых оленьими пастбищами, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению и другим негативным воздействиям вследствие хозяйственной деятельности⁴. Для достижения указанных

¹ URL: <http://www.rosreestr.ru/cadastre/condition/documents/> (дата обращения: 26.11.2103).

² Институты экологического права: монография / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2010. С. 266–267.

³ См.: Матвеев А.С. Решение об итогах интернет-конференции «Проблемы регулирования земельных отношений в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» // Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации: научно-информационный бюллетень Совета Федерации. Вып. 14. С. 58.

⁴ Ведомости. 2007. № 51 (327).

целей установлены требования по их использованию: запрещается движение гусеничного транспорта вне отведенных дорог; при разведке и добыче полезных ископаемых, проведении строительно-монтажных работ, прокладке трубопроводов и строительстве дорог на землях, занятых оленьими пастбищами, заказчик обязан предоставить проектную документацию и результаты инженерных изысканий для проведения государственной экспертизы и согласования проекта и др.

В ряде случаев регионы используют практику так называемого опережающего нормотворчества, когда определенные общественные отношения в силу ряда объективных и субъективных причин регулируются не на федеральном, а на более низком уровне власти, что вполне соответствует общим тенденциям развития экологического и земельного законодательства.

Так, в Томской области действует порядок отнесения земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения к составу искусственно орошаемых и осушаемых (мелиорированных) земель¹. Такое отнесение осуществляется на основании распоряжения администрации области. Основаниями для принятия решения об отнесении земельного участка к составу мелиорированных земель являются:

- 1) наличие мелиоративных систем и (или) отдельно расположенных гидротехнических сооружений, действующих в границах земельного участка;
- 2) учет земельного участка в составе мелиорированных земель.

Закон Республики Бурятия от 30 декабря 2003 г. № 601-III «О земле», характеризуя правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, относит орошаемые и осушаемые земли к числу особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых в иных целях не допускается.

Кроме того, на территориях со сложными природно-климатическими условиями актуализируются проблемы применения при осуществлении рекультивации нарушенных в процессе недропользования и разливах нефти земель отдельных мелиоративных мероприятий (осушение, фитомелиорация, химическая мелиорация и др.). Правовой основой рекультивации нарушенных земель являются акты только федерального уровня – постановление Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»² и Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы³, утвержденные приказом Минприроды России № 525 и Роскомзема от 22 декабря

¹ Постановление администрации Томской области от 3 марта 2008 г. № 36а «О порядке отнесения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения к составу искусственно орошаемых сельскохозяйственных угодий и (или) осушаемых земель на территории Томской области».

² Российская газета. 1994. № 44.

³ Российские вести. 1996. № 147.

1995 г. № 67, возлагающие обязанность по осуществлению рекультивации земель на природопользователей и устанавливающие порядок исполнения данной обязанности путем проведения технического и биологического этапов рекультивации.

Однако на практике данные правовые меры малоэффективны, отмечается невыполнение природопользователями возложенных на них обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых¹. Это подтверждается и тем, что проводимых объемов рекультивации земель явно недостаточно, поскольку площади восстанавливаемых земель оказываются намного меньше площадей нарушенных земель. В будущем же прогнозируется наращивание присутствия нефте- и газодобывающих компаний, являющихся основными субъектами, нарушающими и загрязняющими земную поверхность². Одной из немногих компаний, которые ежегодно размещают в открытом доступе в сети «Интернет» экологические отчеты о выполнении соответствующих обязанностей, является ОАО «Газпром»³.

Исходя из вышеизложенного действующие региональные нормативные правовые акты в сфере мелиорации земель условно можно объединить в группы⁴:

1) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, имеющие федеральный аналог, положения которого они развивают и при этом учитывают специфику региона (законы о мелиорации земель, об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения);

2) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, не имеющие федерального аналога, то есть те, принятие которых на федеральном уровне нецелесообразно в связи с тем, что их действие обусловлено наличием региональных особенностей или же их отсутствие является пробелом федерального законодательства (законы об охране земель, занятых оленьими пастбищами и др.).

По вопросам рекультивации земель регионы России не разработали собственных нормативных правовых актов, учитывающих особенности Севера и Дальнего Востока, и поэтому на их территориях действуют только федеральные акты.

¹ См. подробнее: Позднякова Е.А. Проблемы невыполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений // Аграрное и земельное право. 2011. № 12. С. 60–64.

² См.: Транин А.А. Вопросы экологической безопасности хозяйственной деятельности в Арктической зоне России и традиционное природопользование коренных малочисленных народов // Государство и право. 2011. № 2. С. 64.

³ URL: <http://www.gazprom.ru/nature/environmental-reports/> (дата обращения: 24.11.2013).

⁴ Попытки классификации нормативных правовых актов субъектов Федерации неоднократно предпринимались в юридической литературе. См., например: Чертков А.Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 27–34; Путило Н.В. Законодательство субъектов Российской Федерации о здравоохранении // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 75–83.

Таким образом, в развитии законодательства о мелиорации земель в рассматриваемых регионах прослеживается несколько характерных тенденций: во-первых, в большинстве принимаемых актов региональный законодатель не стремится предусмотреть специальные положения в рассматриваемой области, в них почти полностью воспроизводятся правовые предписания актов федерального уровня; во-вторых, в отдельных субъектах Российской Федерации в действующих в них актах учитываются природно-климатические особенности соответствующего региона; в-третьих, для отдельных субъектов Федерации характерна активная реализация практики опережающего нормотворчества.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫБОЛОВСТВА В АРКТИКЕ

В.Р. Авхадеев,
*кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
отдела международного публичного права
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

Необходимость исследования международно-правовой регламентации рыболовной деятельности в акватории Северного Ледовитого океана обусловлена, с одной стороны, важностью добычи морских рыбных ресурсов Арктического региона для экономического развития и продовольственной безопасности Российской Федерации, а с другой – недостаточностью нормативно-правовой базы регулирования международных отношений Российской Федерации с иными государствами по вопросам рыболовной деятельности в Северном Ледовитом океане.

В Северном Ледовитом океане за пределами северной морской границы пяти прибрежных арктических государств расположен район открытого моря площадью 2,8 млн кв. км, то есть размером примерно со Средиземное море¹. Для 92% этих международных вод центральной части Северного Ледовитого океана не существует соглашения, которое регулировало бы там коммерческий лов рыб². Ранее это не имело значения, потому что на протяжении почти всей истории человечества этот район был покрыт многолетними льдами. Но положение дел меняется: как показывают спутниковые данные, за последние пять лет во время летнего пика таяния льдов от 14 до 40% вод центральной части Северного Ледовитого океана свободны ото льда³. В таких климатических и правовых условиях происходит в настоящее время рыболовная деятельность в Арктическом регионе.

¹ Имеются еще две области в международных водах Арктики: Арктическая «банановая дыра» (269 тыс. кв. км) и Арктическая «петельная дыра» (66 тыс. кв. км). См.: Хайлимэн С. Предотвращение нерегулируемого рыболовства в районе открытого моря в центральной части Северного Ледовитого океана / Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане: материалы Международного научного симпозиума (Москва, 4 сентября 2012 г.). М., 2012. С. 32.

² Заявление арктическими странами их прав на зоны прилегающего континентального шельфа не окажет влияния на границы, установленные в международных водах. Границы в водной толще окончательно установлены и не будут зависеть от решений, принимаемых в отношении национальных юрисдикций относительно континентального шельфа.

³ Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане: материалы Международного научного симпозиума (Москва, 4 сентября 2012 г.). М., 2012. С. 32.

Арктические моря имеют для российского рыбного хозяйства важное значение как второй по объему вылова регион после дальневосточных морей.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), составляющая мировую статистику рыболовства, относит Норвежское, Гренландское, Баренцево и Белое моря к Атлантическому океану, обобщая уловы в этих морях с другими районами северо-восточной Атлантики (статистический район 27). Все остальные моря (Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское, Бофорта и Баффина) ФАО относит к арктическим морям (статистический район 18)¹.

Специфика правового регулирования вопросов арктического рыболовства обусловлена сложившейся геополитической и правовой обстановкой в данном регионе земного шара.

Правовые проблемы Арктики связаны, прежде всего, с отсутствием единой унифицированной системы международных договоров, регулирующих правовой режим Арктики в целом и правовой режим рыболовства на всей территории Арктики в частности. Иными словами, нет единого договора об Арктике либо договора о регулировании промысла морских живых ресурсов Арктики.

Международно-правовое регулирование режима рыболовства в Арктике осуществляется посредством Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., Договором о Шпицбергене 1920 г., Конвенцией о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК) 1980 г. Международные договоры в данной области можно подразделить на две категории: договоры, регулирующие правовой режим промысла конкретных видов рыб, и договоры, регламентирующие разграничение морских пространств в Арктике, а следовательно – и территориальную юрисдикцию государства – участника такого договора в области рыболовства.

Согласно положениям ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., по покрытым льдом районам прибрежные государства вправе принимать законы и правила, регулирующие судоходство и сохранение морской среды на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных². В названных правовых нормах речь идет лишь о вопросах защиты окружающей природной среды обитания рыбных ресурсов в Арктике от загрязнения морской среды с судов, но не о регламентации рыбной ловли в покрытых льдом районах. А что касается непосредственно регламентации нормами Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. рыбохозяйственной деятельности в Арктике, то она осуществляется на общих основаниях – в соответствии с положениями ч. V «Исключительная экономическая зона», а также ч. VII «Открытое море», о которых уже упоминалось выше.

¹ См.: Глубоков А.И., Глубоковский М.К. Международно-правовое регулирование рыболовства в арктических морях // Арктика: зона мира и сотрудничества / отв. ред. А.В. Загорский. М., 2011. С. 103.

² БНА. 1998. № 1. С. 3–168.

На III Конференции ООН по морскому праву 1982 г. важной международно-правовой проблемой в области регулирования рыболовства являлся поиск сбалансированного сочетания принципа свободы рыболовства с теми ограничениями, которые являются необходимыми в целях сохранения живых ресурсов моря, что отвечает интересам всех государств¹.

В связи с законодательством приарктических государств в отношении правового режима Арктики возникает проблема соответствия национального законодательства международно-правовым принципам и нормам, регламентирующим юрисдикционные вопросы, в частности принципу свободы рыболовства.

Так, Канадский закон 1970 г. о предотвращении загрязнения арктических вод позволяет канадским властям в целях защиты окружающей среды приостанавливать движение судов не только через территориальные воды Канады, но и через прилежащие к ним воды Арктики². На протяжении десятилетий Канада посредством сочетаемого правового воздействия норм национального законодательства и международного права последовательно и весьма эффективно отстаивает свои национальные интересы в Арктике³.

Специальный международно-правовой режим рыболовства для северо-восточной части Атлантического океана был установлен Конвенцией о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана от 18 ноября 1980 г. Данная Конвенция регулирует промысел в водах Атлантического и Северного Ледовитого океанов и прилегающих к ним морей, которые лежат к северу от 36° с.ш. между 42° з.д. и 51° в.д. При этом она распространяется на все виды рыб, обитающих в конвенционном районе, за исключением морских млекопитающих и живых ресурсов шельфа⁴.

Конвенция НЕАФК вступила в силу в 1982 г. В том же году она была ратифицирована СССР. В настоящее время членами НЕАФК являются Россия, Исландия, Дания (в отношении Фарерских островов и Европейского Союза)⁵. Для выполнения целей Конвенции в соответствии со ст. 3 учреждена Комиссия по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК).

Комиссия осуществляет свои функции в интересах сохранения и оптимального использования рыбных ресурсов, рассматривает и одо-

¹ См.: Yturriaga J.A. The International Regime of Fisheries from UNCLOS 1982 to the Presential sea. Martinus Nijhoff Publishers, 1997 // Международное публичное право: учебник / Л.П. Ануфриева, Д.К. Бекашев, К.А. Бекашев, В.В. Устинов [и др.]; отв. ред. К. А. Бекашев. М., 2004. С. 870.

² См.: Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения: монография. М., 2003. С. 218.

³ См.: Николаев А.Н., Буник И.В. Международно-правовое обоснование Канадой прав на ее арктический сектор // Московский журнал международного права. 2007. № 1 (65). С. 4.

⁴ Международное экологическое право: учебник / Т.Г. Авдеева, А.И. Алиев, Р.Р. Амирова и др.; отв. ред. Р.М. Валеев. М., 2012. С. 302.

⁵ См.: Глубоков А.И., Глубоковский М.К. Указ. соч. С. 108.

бряет меры по регулированию использования орудий лова, определению закрытых сезонов и закрытых для промысла районов. Она вправе устанавливать общие квоты и распределять их между договаривающимися сторонами. Комиссии предоставлено право регулировать величину промыслового усилия. На ежегодных сессиях НЕАФК одобряет общую квоту вылова океанического окуня, скумбрии, сельди и других видов рыб и распределяет ее между государствами-членами.

Государствами – членами Комиссии НЕАФК являются Российская Федерация, Норвегия, Исландия, Дания (в отношении территории Фарерских островов и Гренландии) и Европейский Союз. Ассоциированные члены – Канада, Новая Зеландия, а также государство Сент-Китс и Невис¹.

Среди международных договоров, регулирующих правовой режим промысла конкретных видов рыб в Арктическом регионе, необходимо обратить внимание, прежде всего, на те договоры, которые регулируют промысел анадромных видов рыб, поскольку они, с одной стороны, представляют наибольшую продовольственную ценность, а с другой – в связи с этим нуждаются в наиболее усиленной международно-правовой охране. Анадромными считаются такие виды рыб, которые нерестятся в пресных водах (чаще всего в речных протоках) и возвращаются в Мировой океан. Таковыми, в частности, являются кижуч, кета, горбуша, нерка, чавыча, сима, радужная форель, осетровые и некоторые виды сельдевых². Согласно ст. 66 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. государства, в водах которых образуются запасы анадромных видов рыб, в первую очередь заинтересованы в таких запасах и несут за них первоочередную ответственность.

Государствами происхождения анадромных видов рыб в северной части Тихого океана являются Россия, США, Канада, Китай и Япония, в северной части Атлантического океана – Россия, США, Канада, Исландия, Ирландия, Великобритания, Франция, ФРГ, Польша, Испания, Норвегия, Швеция, Финляндия. Государство происхождения запасов анадромных видов рыб обеспечивает их сохранение путем принятия соответствующих мер по регулированию рыбного промысла во всех водах к берегу от внешних границ своей исключительной экономической зоны и рыбного промысла³.

Среди международных договоров, регулирующих промысел анадромных видов рыб, необходимо обратить внимание на Конвенцию о сохранении лосося в северной части Атлантического океана 1982 г. и Конвенцию о сохранении запасов анадромных видов рыб в северной части Тихого океана 1992 г.

¹ Государство Сент-Китс и Невис расположено в акватории Карибского моря и является частью архипелажной системы Малых Антильских островов.

² Международное экологическое право: учебник / Т.Г. Авдеева, А.И. Алиев, Р.Р. Амирова и др.; отв. ред. Р.М. Валеев. М., 2012. С. 312–313.

³ Там же.

Конвенция о сохранении лосося в северной части Атлантического океана (НАСКО) была подписана 2 марта 1982 г. в г. Рейкьявике (Исландия)¹. Названная Конвенция применяется к запасам лосося, мигрирующим за пределами районов юрисдикции в области рыболовства прибрежных государств Атлантического океана к северу от 36° с.ш. по всему пути их миграции². Следует отметить, что ничто в настоящей Конвенции не ущемляет прав, притязаний или взглядов любой из сторон относительно пределов юрисдикции в области рыболовства и не наносит ущерба взглядам или позициям любой стороны в отношении морского права³.

Конвенция НАСКО вступила в силу в 1983 г. Ратифицирована СССР в 1984 г. Государства-участники: Россия, Канада, Дания (в отношении Фарерских островов и Гренландии), ЕС, Исландия и США.

Почти десять лет спустя, 11 февраля 1992 г., в г. Москве была подписана Конвенция о сохранении запасов анадромных видов рыб в северной части Тихого океана⁴.

В соответствии с положениями преамбулы Конвенции 1992 г. Япония, Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки признают, что запасы анадромных видов рыб смешиваются в определенных районах северной части Тихого океана. Промысел запасов анадромных видов рыб следует осуществлять только в водах в пределах 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Государства происхождения запасов анадромных видов рыб несут расходы и отказываются от возможностей экономического развития в целях установления благоприятных условий для сохранения этих запасов и управления ими. При этом важность научных исследований для сохранения запасов анадромных видов в северной части Тихого океана весьма велика.

Районом применения Конвенции (далее – конвенционный район) являются воды северной части Тихого океана и прилегающих к ней морей к северу от 33° с.ш. за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря⁵.

В районе применения Конвенции 1992 г. запрещается специализированный промысел анадромных рыб. Случайное изъятие анадромных рыб должно быть в максимально возможной степени сведено к минимуму в соответствии с ч. II Приложения⁶. Удержание на борту рыболовного судна анадромных рыб, добытых в качестве случайного изъятия при промысловой деятельности, направленной на неана-

¹ URL: http://www.sevin.ru/bioresrus/law/international/atlantic_salmon.html (дата обращения: 10.11.2013).

² См.: Глубоков А.И., Глубоковский М.К. Указ. соч. С. 108.

³ URL: http://www.sevin.ru/bioresrus/law/international/atlantic_salmon.html (дата обращения: 10.11.2013).

⁴ URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=739 (дата обращения: 10.11.2013).

⁵ URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=739 (дата обращения: 10.11.2013).

⁶ В пункте 1 Приложения II отмечается, что промысел неанадромных рыб осуществляется в такое время, таких районах и таким образом, чтобы в максимально возможной степени свести к минимуму случайное изъятие анадромных рыб, с тем чтобы снизить такое случайное изъятие до несущественных уровней.

дромные рыбы, запрещается, и любые такие анадромные рыбы должны быть немедленно возвращены в море¹.

Среди международных договоров, которые регулируют правовой режим промысла конкретных видов рыб, и договоров, регламентирующих порядок разграничения морских пространств в Арктике, а следовательно, и территориальную юрисдикцию государства – участника такого договора в области рыболовства, необходимо отметить договоры, которые непосредственно связаны с участием Российской Федерации в арктическом рыболовном промысле. Прежде всего, Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств, подписанном 1 июня 1990 г., и Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, подписанном 15 сентября 2010 г.

Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств подписано в Вашингтоне 1 июня 1990 г.² Данное соглашение подписано с целью разграничения территориальной юрисдикции СССР и США в акватории северной части Тихого океана, в Беринговом проливе, а также в определенной части акватории Северного Ледовитого океана. В настоящее время Соглашение 1990 г. временно применяется.

По оценкам экспертов, совокупные потери российской рыболовной отрасли, связанные с применением Соглашения, составили около 2,8 млн т рыбы стоимостью свыше 1,4 млрд долларов США³.

В 1997 году Государственной Думой отклонен проект закона о продлении срока временного применения Российской Федерацией Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств, подписанного 1 июня 1990 г. Одновременно Государственной Думой Президенту было рекомендовано поручить МИДу выполнить применительно к Соглашению процедуры, предусмотренные п. 3 ст. 23 Закона о международных договорах, то есть принять решение – при отсутствии какой-либо иной договоренности с американской стороной – о направлении ей уведомления о намерении Российской Федерации не становиться участником Соглашения и прекратить тем самым его временное применение⁴.

¹ См.: Конвенция о сохранении запасов анадромных видов рыб в северной части Тихого океана от 11 февраля 1992 г. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=739 (дата обращения: 10.11.2013).

² URL: <http://www.lawru.info/base45/part3/d45ru3461.htm> (дата обращения: 11.11.2013).

³ О последствиях применения Соглашения между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств 1990 г. для национальных интересов Российской Федерации: постановление ГД ФС РФ от 14 июня 2002 г. № 2880-III ГД // Парламентская газета. 2002. 26 июня.

⁴ О проекте федерального закона «О продлении до 30 июня 1997 года срока временного применения Российской Федерацией Соглашения между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств»: постановление ГД ФС РФ от 7 февраля 1997 г. № 1072-II ГД // СЗ РФ. 1997. № 7. Ст. 831. Цит. по: Осминин Б.И. Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право: монография / Б.И. Осминин. М., 2010.

При этом необходимо обратить внимание на позицию США, высказанную их официальным представителем в декабре 2013 г. «Дорожная карта» сотрудничества России и США в Арктике должна включать такие вопросы, как научное сотрудничество, регулирование навигации и рыболовства, а также сокращение вредных выбросов и разграничение континентального шельфа, заявил заместитель помощника госсекретаря США по океанам и рыболовству Д. Болтон. По утверждению чиновника, Россия и США занимают лидирующие позиции в изучении Арктики: «Мы должны развивать научные исследования, чтобы у ученых было более широкое представление о том, что происходит в регионе»¹.

Важным событием в истории международно-правового регулирования отношений Российской Федерации с Королевством Норвегия, связанных с делимитацией спорных морских пространств, имеющих весьма существенное значение для рыболовной отрасли хозяйства обеих стран в Северном Ледовитом океане, явилась делимитация морских пространств между Россией и Норвегией в 2010 г. 15 сентября 2010 г. был подписан Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане², прежде всего, с целью оптимизации управления природными ресурсами – как морскими живыми (рыбными), так и углеводородными. Договор ратифицирован Российской Федерацией 5 апреля 2011 г. посредством принятия Федерального закона № 57-ФЗ³. В настоящее время ведутся дискуссии о том, насколько данный договор соответствует интересам национальной безопасности России, а также положениям Договора о Шпицбергене 1920 г., в котором участвует наша страна. Руководитель российской делегации Р. Колодкин отметил, что документ отвечает интересам России: к ней отходит большая часть спорной зоны – чуть более 860 тыс. кв. км. Норвегия получит около 510 тыс. кв. км. Разграничение рассматривается обеими сторонами как справедливое. Однако договор не разрешает разногласия сторон по разграничению морских пространств в районе Шпицбергена. В то же время Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов опасается, что вступление в силу договора с Норвегией о разграничении морских пространств может привести в ближайшей перспективе к ограничению промысла российскими рыбаками. «Нам представляется недостаточным всего двухлетний переходный период, в течение которого в бывшем спорном районе в пределах экономических зон двух государств вылов будет регулироваться национальными техниче-

¹ Госдеп: РФ и США должны регулировать в Арктике рыболовство и экологию // РИА Новости. URL: http://ria.ru/arctic_news/20131203/981540289.html#ixzz2mqDJLzto (дата обращения: 08.12.2013).

² URL: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/xi-praktika/j3b.htm> (дата обращения: 11.11.2013.)

³ СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2030.

ми правилами осуществления рыболовства. Учитывая существенные различия этих правил, принципиально иное оснащение российских рыболовческих судов, можно предположить, что через два года это явится еще одной причиной для ограничения промысла российскими рыбаками», – заявил председатель Комитета А. Матвеев. Он сослался на мнение представителей ряда предприятий и объединений рыбохозяйственного комплекса, экспертов в области морского права и рыболовства, общественных организаций и населения прибрежных территорий, которые выражают опасения, что положения Договора не обеспечивают должную защиту отечественного рыболовства после разграничения морских пространств в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, в том числе не учитывают положения Договора о Шпицбергене 1920 г. Это может, полагает сенатор, привести к значительным потерям добычи водных биологических ресурсов российскими рыбаками, негативно сказаться на обеспечении продовольственной безопасности страны и социально-экономическом положении значительной части северо-западной территории России¹.

При этом есть и иное мнение по поводу коллизий, возникающих между Договором о Шпицбергене 1920 г. и Договором между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г.

Заключение Договора о разграничении повлияет, вероятно, на установление Норвегией морских зон вокруг Шпицбергена, хотя стороны формально сохранили свои права путем включения в текст ст. 6 Договора 2010 г. оговорки о том, что его заключение не наносит ущерба правам и обязательствам по другим международным договорам, участниками которых являются и Королевство Норвегия, и Российская Федерация и которые действуют на момент вступления в силу Договора о разграничении².

Следует признать, что Договор о Шпицбергене 1920 г. предусматривает правовое регулирование арктического рыболовства. В 1935 году к данному договору присоединился и СССР. Российская Федерация в настоящее время участвует в данном международном договоре как правопреемник СССР.

Уникальность правового статуса архипелага Шпицберген заключается в том, что, будучи суверенной территорией Королевства Норвегия, он при этом является доступным для хозяйственной и научно-исследовательской деятельности странам – участникам Договора о Шпицбергене 1920 г. Данный договор, как уже отмечалось выше,

¹ Рыбачья газета. 2011. 13 марта. URL: http://fishonline.ru/dogovor_o_razgranichenii_ne_razreshit_raznoglasiya_vokrug_shpitsbergena_news3288.html (дата обращения: 08.12.2013).

² См.: Свининых Е.А., Свининых О.Ю. Разграничение морских пространств между Российской Федерацией и Королевством Норвегия в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане // Российский ежегодник международного права. 2012. С. 148.

провозглашая суверенитет Королевства Норвегия над архипелагом Шпицберген (Свальбард), устанавливает для договаривающихся сторон определенные права и обязанности, связанные с разработкой и добычей природных ресурсов в данном регионе. К добыче природных ресурсов также относится и рыболовный промысел, право на осуществление которого в районе действия Договора о Шпицбергене 1920 г. не может быть ограничено в одностороннем порядке со стороны Королевства Норвегия, в том числе со ссылкой на внутреннее законодательство.

Главным ограничением суверенитета Норвегии по Договору о Шпицбергене 1920 г. являются предусмотренные им положения об абсолютно одинаковых правах граждан Норвегии, России, других государств-участников на занятие хозяйственными операциями в «местностях» Шпицбергена и в их «территориальных водах», включая одинаковые права на рыболовство, охоту, горные промыслы и т.д., поэтому существенные ограничения суверенитета Норвегии делают невозможным уравнивание «территориальных вод местностей» Шпицбергена и института «территориального моря прибрежного государства».

Ни Норвегия, ни другое государство – участник Парижского договора не имеют своего территориального моря вокруг Шпицбергена. Эти ключевые положения Договора не могут быть изменены национальным законом Норвегии, применимым в силу суверенитета к Шпицбергену, даже Горным уставом Шпицбергена. В случае противоречия Горного устава Договору о Шпицбергене применяются положения Договора¹.

Российская Федерация, в свою очередь, имеет собственное законодательство, посвященное вопросам обеспечения российского присутствия на архипелаге Шпицберген. Главным нормативным правовым актом в данной сфере является постановление Правительства РФ от 11 июля 2007 г. № 442 (в ред. от 16 сентября 2008 г.) «Об утверждении Положения о Правительственной комиссии по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген»² (далее – постановление Правительства 2007 г.).

Исследуя проблемы международно-правового регулирования вопросов рыболовства, а также выдвигая предложения по развитию и совершенствованию международных соглашений в данной сфере, необходимо учитывать конкретные условия, в которых реализуется деятельность по освоению Арктики.

Подводя итог вышеизложенному, представляется возможным выдвинуть ряд предложений, направленных на совершенствование международно-правового режима рыбной ловли в Арктике.

¹ См.: Вылегжанин А., Зиланов В. Морской Шпицберген // Обозреватель – Observer. 2006. № 10. С. 65.

² СЗ РФ. 2007. № 29. Ст. 3717.

Правовое регулирование вопросов сотрудничества с Соединенными Штатами Америки в области рыболовства, а также в области разграничения морских пространств необходимо вывести на новый, более качественный уровень, тем более что США готовы к такой модернизации международно-правового регулирования отношений с Российской Федерацией в области рыболовства. При этом нужно учитывать, что международное сотрудничество России и США в сфере рыбного промысла, прежде всего, зависит от разграничения морских пространств в Беринговом море, Беринговом проливе и в иных арктических морских пространствах, где такое разграничение было проведено. Полагаем целесообразной идею о создании совместной российско-американской комиссии по вопросам рыболовства, в рамках которой возможно выработать новый международный договор¹ о делимитации морских пространств между Россией и США, а также по вопросам сотрудничества непосредственно в сфере добычи рыбных ресурсов.

Международно-правовое регулирование вопросов рыболовства в Баренцевом море и иных сопредельных акваториях с Королевством Норвегия необходимо осуществлять с учетом интересов как Российской Федерации, так и Королевства Норвегия в равной степени, не причиняя ущерба интересам любой из договаривающихся сторон по вопросам рыболовства. В целях модернизации Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, подписанного 15 сентября 2010 г., необходимо провести мониторинг рыбных ресурсов той акватории Северного Ледовитого океана, которая является предметом правового регулирования Договора 2010 г. По результатам такого мониторинга возможно будет пересмотреть координаты линии разграничения морских пространств, сделав их максимально выгодными для рыболовства как России, так и Норвегии.

¹ Взамен не ратифицированного ни СССР, ни Российской Федерацией Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств.

МОРФОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СТРАТЕГИИ: МЕТОДОЛОГИЯ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРИЛОЖЕНИЯ

Н.М. Казанцев,
доктор юридических наук,
кандидат экономических наук, профессор,
руководитель Центра экономико-правовых проблем
государственного и муниципального управления
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

В поисках неинерционного метода стратегирования. Около десяти лет в России сравнительно регулярно разрабатывают разного рода стратегии для себя как субъекты Федерации, так и крупнейшие компании и органы публичной власти. Однако эти стратегии, как правило, продолжают тот метод советского планирования, который тогдашние критики называли методом планирования «от достигнутого уровня». Этот метод реалистичен, по сути он состоит в том, чтобы предсказать, куда с горы покатится телега экономики, а затем издать план, устанавливающий, чтобы туда она и покатила. Он не предполагает активной стратегической позиции и стратегических маневров ресурсами. В своих наиболее научных проявлениях этот метод предлагает понимать развитие как некий постепенный *инерционный* процесс, в котором согласно так называемой ленинской диалектике происходит медленное накопление неких мелких количественных изменений для того, чтобы потом вдруг ни с того ни с сего произошел некий заранее не предусмотренный и по названной теории не предусматриваемый в принципе качественный скачок благосостояния, уровня и образа жизни людей, эффективности экономики, некоррупционности государства. Это классический инфантильный взгляд малограмотного человека на мир развития, склонного к так называемой каргокультовой культуре¹. Такой взгляд советских марксистов ничего общего не имел с идеями К. Маркса, который писал, что наихудший архитектор отличается от пчелы тем, что имеет возводимое им здание в своей голове. А теперь еще можно добавить, что тот архитектор, который действует «от достигнутого», методом инерционного планирования, вовсе не стро-

¹ В период Второй мировой войны на островах Меланезии аборигены, увидев самолеты прилетевших американцев, стали воссоздавать их фюзеляжи из веток и листьев и поклоняться им. Позднее обнаружилось, что технокаргокульты являются крайней формой каргокультов, среди которых менее заметны, очевидны и смешны каргокульты в сфере правовых, гуманитарных, социальных и экономических институтов.

ит здание в своей голове полностью, а лишь имеет идею стен и крыши и затем строит какой попало в расчете на то, что рынок урегулирует окончательно его форму. Такой архитектор ближе к Марксовой пчеле, чем к наихудшему архитектору позапрошлого века.

Для того чтобы для таких мегасложных систем строить стратегические планы, необходимо использовать метод, позволяющий объединять и соотносить разнородное, не обобщая его в абстрактных и ценностных философских категориях.

Следовательно, метод для конструирования и промысливания стратегий должен быть изобретен как метод, выводящий за границы любой отраслевой науки и потому пригодный для того, чтобы породить системное, синтезирующее разные науки и практики видение, предсказание и планирование мегагуманитарных систем (введем этот неологизм). Это возможно в том случае, если метод будет оперировать такими элементами, тип которых будет свойствен каждой из разнокачественных систем, в том числе экономической, социальной, правовой, информационной, соединенных в качестве подсистем в составе одной «социо-эко-юридико-культурной системе», или иначе – мегапрактической системе (кратко назовем ее мегасистемой). Подчеркнем, что перечисленные подсистемы этой мегасистемы не являются рядоположенными в ней, каковы, например, армейские полки в составе бригады. Они имеют многие общие элементы, то есть такие институты, которые одновременно принадлежат к нескольким или ко всем этим подсистемам – подсистемы по этим элементам пересекаются друг с другом в теоретико-множественном смысле. Очевидный пример: институт гражданина, человека – он неперемный элемент всех подсистем, но в каждой из них играет разные роли и имеет разные статусы. Аналогично общими для всех подсистем являются институты денег, фирмы, государственного органа власти, языка и т.д.

Назначение метода, во-первых, в том, чтобы выделить в каждой подсистеме реальной мегасистемы такие первокирпичики, каждый из которых имел бы существенное, а именно системообразующее, значение для своей подсистемы, а потому и для любой стратегии ее развития. Такими элементами являются институты. Они первокирпичики в социальной, экономической, правовой, политической системах. Более того, они имеют свои аналоги и в психологической системе личности в виде установок, паттернов, конструкторов, рефлексов. Существенной особенностью институтов является то, что их набор всегда конечен, перечислим, ограничен, образует так называемое замкнутое множество, но при этом пополняем при образовании новых институтов посредством длительных и организованных процессов. Во-вторых, искомый метод должен быть способен хотя бы различать и номинировать, если не отображать все возможные взаимодействия стратегизируемых, то есть включаемых в стратегию, институтов. В-третьих,

этот метод должен предоставлять средства для выражения смысла синтеза институтов, включенных в стратегию.

Институты – это такие установления (от лат. *institutio*), которые являются средствами для создания из них новых, более сложных институтов и конструктов, которые порождают процессы функционирования так называемых больших сложных систем, каковы общество, государство и, наконец, человеческая личность в психофизическом или юридическом смысле. Парадокс соединения институтов в конструкт с точки зрения системного анализа состоит в том, что такой конструкт оказывается более простой системой, нежели образующие его институты. Так, каждая из живых клеток сложнее, нежели организм, ими образуемый; микроструктура кирпича сложнее возведенного из кирпичей дома. Человеческие организм и личность сложнее государства как машиноподобной системы. Этот парадокс – следствие понимания системы как множества взаимосвязанных элементов, выделяемых в системе по экзистенциальному критерию (значимость каждого элемента для существования системы). Также соотносятся между собой слово в тексте закона и сам закон. Анализ смысла каждого слова, использованного в некотором законе, могут быть посвящены многие филологические и философские труды, а смысл закона может состоять лишь в том, чтобы признать преступлением любую взятку.

Элементы, объединяемые в систему, взаимно ограничивают разнообразие поведений друг друга и сокращают число степеней свободы у каждого из них. Одновременно для каждого из объединенных элементов возрастает, количественно и качественно, разнообразие последствий от тех действий, свойств и отношений, которые может реализовать, предпринять и предпринимает каждый из соединенных в систему элементов субъектного качества. В этом проявляется так называемый синергетический эффект системы, системный эффект или эффект системности системы. В гуманитарных системах (социальных, социоэкономических, политических, любых так называемых человеконаполненных) институты являются как раз такими существенными для существования системы элементами.

Задача разработки стратегии развития системы состоит как раз в том, чтобы предусматривать (планировать) и выполнять только такие комплексы действий по формированию и развитию институтов и их конструктов, которые порождают синергетические эффекты. Если нет этих системных эффектов, то нет и никакого стратегического планирования и управления, кратко – стратегирования, а есть лишь долгосрочное планирование длительного выполнения рутинных мероприятий.

Надо сказать, что и без стратегического планирования долгосрочное необходимо. Множество технологических процессов развития невозможны без долгосрочного планирования. Вырастить лес или восстановить лесные угодья, восстановить плодородие почвы, разведать и подготовить к разработке залежи полезных ископаемых, расшифровать

генетический код человека, породить (от родителей, ведущих здоровый образ жизни) генетически здоровое поколение детей в масштабах региона, образовать и воспитать его как поколение творцов и инноваторов, создать автоматические саморегулируемые наноробототехнические машины, иметь лидирующие в мире научные школы по всему набору ключевых технологий XXI в. (одна из целей внутренней политики США), наконец, практически сформировать инновационную экономику и правовое демократическое государство – ничто из этого не может быть совершено без долгосрочного, 25–50-летнего, планирования. Однако долгосрочное планирование – необходимое, но недостаточное условие для стратегического планирования. Долгосрочное планирование основано на инерционном методе, иначе – на методе планирования от достигнутого уровня. Это не исключает применения и других методов.

Для стратегического планирования этот метод недостаточен и не может служить основой. Это вовсе не означает отвержения задачи изучать, анализировать и оценивать достигнутый уровень развития при составлении стратегического плана. В этом смысле стратегический план основывается на долгосрочном. Однако это не означает, что он в качестве стратегических целей и операций принимает автоматически цели долгосрочного плана. Стратегическим долгосрочное планирование становится лишь в том случае, если будут оценены возможные и предусмотрены целесообразные системные, синергетические эффекты, возникающие при взаимодействии позитивных последствий от достижения отраслевых долгосрочных целей при нивелировании предусмотренных же взаимосвязей между отрицательными последствиями, когда будет произведен синтез взаимодействий институтов, кратко – синтез институтов.

Институты позволяют человеку распространять свою активность за границы физических возможностей своего организма. Они, являясь изобретением его разума, создают ему возможность преодолеть ограничения своего тела, становятся теми «органами» его мозга, которые создают его свободу, выступают инструментами его свободы, которая вследствие этого оказывается ограничена исключительно границами человеческого интеллекта, воли и любопытства. Посредством социальных институтов человек создает общество, экономическими институтами он обеспечивает обществу выживание и развитие, правовые институты доставляют человеку свободу и равенство перед законом и судом, они позволяют людям вырабатывать из народа гражданскую нацию как сообщество равных перед правом, законом и судом граждан.

Морфологический анализ в синтезе экономики и права. Методология синтеза экономических и правовых исследований, нацеленная на выработку научного метода проведения такого синтеза, получает форму для реализации в правовой квалификации состояний и стратегий социально-экономического развития, в том числе состояний и стратегий социально-экономического развития национальной экономики,

региональных экономик субъектов Российской Федерации, локальных муниципальных экономик и, конечно, состояний и стратегий поведения фирмы на рынке. Как макроэкономика, исследующая народное и региональные хозяйства, так и микроэкономика, изучающая и оценивающая состояние и экономику каждой фирмы, представляются продуктивными для синтеза их научных методов с методами права.

Метод права позволяет привести в экономику правовые квалификации конкретных экономических состояний и отношений. При этом не следует отождествлять метод такой правовой квалификации с уголовно-правовой квалификацией отношений и деяний субъектов права, производимой судом на основе статей уголовного кодекса, или с квалификацией административных деликтов при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Если и имеется какая-либо общность правовых квалификаций в этих совершенно различных случаях, то она лишь в том, что в каждом из случаев имеются заранее разработанные и упорядоченные нормы, по которым такая квалификация производится. В случаях с уголовно-правовой, или административно-деликтной, или иными квалификациями по правоохранительному законодательству квалифицирующие нормы сформулированы исчерпывающим составы правонарушений образом, упорядочены, кодифицированы и утверждены законом. Гипотезы и диспозиции правовых норм, формулирующие составы правонарушений вместе с санкциями для каждой группы однородных правонарушений, представляют собой лингвистические переменные, образующие упорядоченные наборы значений, характеризующие нарастание тяжести, общественной опасности деяний и степени виновности в них субъектов, их совершивших. Соответствие фактических отношений и деяний субъектов права объективным и субъективным составам правонарушений устанавливается в ходе процессуального производства, порядок совершения которого также урегулирован законом.

Правовая квалификация экономических состояний и стратегий социально-экономического развития публичных и частных субъектов права (экономико-правовая квалификация) также должна производиться по заранее сформулированным исчерпывающим образом и закрепленным нормативным правовым актом характеристикам состояний и стратегий социально-экономического развития публичных и частных субъектов.

Применяемые в современных странах кодификации уголовного или административного законодательства – результат многовекового процесса, нацеленного на выработку формулировок гипотез и диспозиций по всем признаваемым законодателем видам правонарушений уголовного, административного, финансового или дисциплинарного составов. При этом если такие кодификации допускают пробелы или пороки формулировок, то это чревато, как правило, необратимым ущербом для тех, чьи деяния и отношения были подвергнуты квалификации на основе дефектных норм и процессуальных процедур.

Исчерпывающий характер формулировок для всех возможных составов модифицируемых правоотношений, признаваемых существенными для соответствующего типа регулирования, также является принципиальным требованием для построения правового квалификаitora экономических состояний и стратегий инновационного развития.

Тем не менее требование исчерпывающего характера формулировок в случаях экономико-правовой и правоохранительной квалификаций имеет различные смыслы и формы. Правоохранительная квалификация требует исчерпывающего законоустановления составов деяний и отношений, признаваемых законодателем правонарушениями.

Иное дело – требование исчерпывающего установления критериальных кодонов или кластеров для экономико-правовой квалификации состояний и стратегий социально-экономического развития. Здесь критерий воли законодателя неприменим и бесполезен, даже если, несмотря ни на что, пытаться его применять посредством какой-либо процессуальной формы вынесения решения о целесообразности или нецелесообразности причисления состояний и политик к составу квалифицируемых. Требование исчерпываемости здесь обуславливает задачу построения таких лингвистических переменных, которые бы именовали все возможные экономические состояния и политики социально-экономического развития без каких-либо изъятий, исключений и пробелов. Это требование исчерпываемости влечет цель построить такой метод генерации наименований состояний и политик развития, который бы обеспечивал такую исчерпываемость и был применим для номинации институтов в экономической, социальной, правовой и других подсистемах рассматриваемой мегапрактической системы.

Требование исчерпываемости удовлетворяется посредством применения так называемого метода морфологического анализа, разработанного швейцарским ученым-астрономом, а затем благодаря открытию этого метода американским изобретателем ракетной техники и системным аналитиком Ф. Цвикки для нужд научно-технического прогнозирования инновационных конфигураций сложных систем во время его работы по натовским проектам, и представлено в знаменитом труде, в котором изложены методы научно-технического прогнозирования, выработанные в основных мировых научных школах того времени¹.

¹ См.: Янч Э. Прогнозирование научно-технического прогресса. М., 1974. С. 214–216. В настоящее время метод морфологического анализа применяется для решения стратегических задач развития и национальной безопасности, предсказания будущего угроз безопасности и состояния мира. Например, по данным Шведского морфологического общества (Swedish Morphological Society), Центр исследований научных, политических и экономических результатов Колумбийского университета США (CSPO – Center for Science, Policy, and Outcomes, Washington DC and Columbia University, New York) выполнил исследование на тему «Морфология управления научным и технологическим развитием» (The Morphology of the Governance of Scientific and Technological Development). Само Шведское морфологическое общество – это общество ученых, созданное для широкого практического применения морфологического анализа Ф. Цвикки, на его сайте (<http://www.swemorph.com/index.html>) упоминаются работы, выполненные для различных государственных органов Швеции, в том числе для Парламента, Министерства юстиции, полиции, Службы общей безопасности, Службы защиты окружающей среды, а также для бизнеса. В отчете Futures Group на тему «Дерево целей и морфологический анализ» (Relevance tree and morphological analysis by The Futures Group AC/UNU Millennium Project Future Research Methodology 1994) сообщается,

Для исследования стратегий инновационного развития метод морфологического анализа применяет Лаборатория по исследованию перспективных стратегий и организации Минобразования Франции (Laboratory for Investigation in Prospective Strategy and Organisation)¹. Представляют интерес и публикации о возможностях этого метода в иных странах².

Автором в ряде работ³ был применен морфологический анализ для построения древовидной морфологической системы лингвистических переменных и матричного оператора на них, номинирующего исчерпывающим образом различные состояния и стратегии развития в случае последовательного соединения (конкатенации) значений этих переменных в виде стратагем, в целях разработки правового квалификатора экономических состояний и стратегий. Стратагемы, составляя смысловые блоки стратегий, сами образуются из групп целевых критериев, выражающих гипотезо-диспозиционную основу правовой квалификации экономической реальности и вариантов стратегии, включающую в своей состав различные политики ее реализации. В таблице представлены результаты применения этого метода для построения лингвистических переменных для квалификации экономических состояний и стратегий развития, соотношенных с предметами регулирования нормативных правовых актов, определяющих такие стратегии.

Морфологическая модель стратегий развития. Стратегия, устанавливая связь между действительной, целесообразной и нормативной реальностями, состоящими каждая из модально соответствующих состояний, действий, отношений, процессов и явлений, образуется комплексной модально-логической формой, соединяющей алетическую модальность, деонтическую и телеологическую модальности формулировок высказываний, образующих текст описания стратегии (введем такое определение стратегии). Не всякая стратегия предусматривает и влечет стратегические изменения, но именно отсутствие этих изменений и должно быть предусмотрено такой стратегией.

что Гудзоновский институт (Hudson Institute) выполнил морфологический анализ сценариев возникновения различных ядерных угроз и прогнозирования возможных вариантов будущего мира.

¹ URL: http://www.3ie.fr/lipsor/lipsor_uk: morphol_uk.htm

² См.: Ritchey T. Modelling Complex Socio-Technical Systems using Morphological Analysis. Adapted from an address to the Swedish Parliamentary IT Commission, Stockholm, December 2002 ©Tom Ritchey, 2003–2009; Ritchey T. (2004a) Strategic Decision Support using Computerised Morphological Analysis, Presented at the 9th International Command and Control Research and Technology Symposium, Copenhagen, September 2004; Ritchey T., Zwicky F. Morphologie and Policy Analysis. Presented at the 16th Euro Conference Operational Analysis, Brussels, 1998.

³ См.: Казанцев Н.М. Морфологический анализ состояний регионального развития. В кн.: Экономико-правовые институты регулирования регионального развития Российской Федерации: монография / Н.М. Казанцев, Е.М. Бухвальд, А.Р. Бахтин и др. / под ред. Н.М. Казанцева. М., 2013; Его же: Модальные стратегии государственного управления / Труды II Международной конференции «Идентификация систем и задачи управления» SICPRO'03 (Москва, 29–31 января 2003 г.) // Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН. М., 2003. С. 1906–1930; Его же. Структурная идентификация операторов управления динамикой социально-экономических систем / Труды III Международной конференции «Идентификация систем и задачи управления» SICPRO'04 (Москва, 28–30 января 2004 г.) // Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН. М., 2004. С. 1336–1353; Его же. Модальная логика стратегий глобализации / Экономическая теория на пороге XXI века – 7: Глобальная экономика / под ред. Ю.М. Осипова, С.Н. Бабурина, В.Г. Белолипецкого, Е.С. Зотовой. М., 2003. С. 250–268.

Алетическая модальность характеризует реальность в координатах пары оппозиционных модальных операторов «необходимо» и «возможно». Модальная пара характеризуется связью операторов через операцию отрицания и вхождением в нее операторов максимизации и минимизации смысла.

Обозначая действительную реальность А, для алетических операторов имеем: Не возможно не А, следовательно, необходимо А. Не необходимо не А, следовательно, возможно А. Необходимое – возможно, возможное – необходимо. Обратим внимание на то, что модально дополнительные операторы мягче и точнее характеризуют реальность, нежели диалектические противоположности.

Вводя для нормативной реальности должного обозначение Д, для соответствующей деонтической логики, иначе – логики норм, которая основана на модальных операторах «обязательно», «запрещено» и «разрешено», «дозволено», имеем: Не разрешено не Д, следовательно, обязательно Д. Не обязательно не Д – разрешено Д.

Обозначая желаемую или целесообразную реальность Т, для телеологических операторов получаем: Не осуществляемо не Т – возможно, что целесообразно Т. Нецелесообразно не Т – возможно, что осуществляемо Т. Целесообразное – возможно, что осуществляемо, а осуществляемое – возможно, что целесообразно. При этом возможно, что осуществляемое неосуществимо, как, например, коммунизм в СССР, а осуществимое неосуществляемо, как свободный рынок в нынешней России. Под осуществляемым понимается такое осуществимое, которое осуществляется практически, но еще не осуществлено.

Для алетических и деонтических операторов приведенные соотношения известны, для телеологических приведена пионерная авторская разработка. Двойственность «императивно – реально» также образует модальную пару. Не императивно не Д, следовательно, возможно, что реально Д. Не реально не Д, значит, императивно А. Императивы включают в себя действительное и требуемое. Обязательное должно быть реальным, а реальное может быть императивным.

Стратегии в гипотезо-диспозитивной форме собираются из элементов так называемого морфологического ящика, представленного в разработанной автором таблице, применительно, вообще говоря, для любого, но заранее определяемого субъекта права. Термин «морфологический ящик» обусловлен способом использования таких таблиц в качестве упорядоченного хранилища знаковых единиц, которые извлекаются из него в целях составления прогнозов, конструкторов для структур систем и т.п.

Итак, стратегия собирается из стратагем. Смысл понятия «стратагема» здесь аналогичен понятию, используемому в известном труде Х. Зенгера¹, отличаясь от него меньшей литературной художественностью и стремлением к сокращению метафоричности смысла стратагемы.

¹ См.: Зенгер Х. Стратагемы. О китайском искусстве жить и выживать. Знаменитые 36 стратагем за три тысячелетия / отв. ред., авт. предисл. и коммент. В.С. Мясников / пер. с нем. А.В. Дыбо. М., 1995.

Минимально достаточным для формулирования любой стратегии является соединение в ее составе трех стратагем, представляющих собой алетическую, деонтическую и телеологическую модальности вербальных характеристик: 1) состояний, 2) принципов и норм правового регулирования, 3) стратегических императивов и целей для стратегируемого (введем неологизм) субъекта права, то есть такого субъекта, который вырабатывает для себя и формулирует стратегию. Минимальная достаточность здесь имеет следующий смысл: отсутствие любой из трех модальных стратагем влечет существенную неполноту стратегии, пресекающую возможность считать ее и использовать в качестве стратегии. Такую квазистратегию уместнее называть концепцией, поскольку она обладает определенной прескриптивностью и перспективностью, но недостаточна для противодействия любому другому стратегически действующему конкурирующему субъекту.

Каждая из стратагем состоит из соединенных конкатенацией морфем, выбранных из морфологического ящика и образующих исчерпывающе полный набор значений лингвистических переменных в ориентированном морфологическом ящике, построенном на замкнутом интервале в границах активного существования стратегируемого субъекта права.

Составим стратегию §1 из трех стратагем, взятых из морфологического ящика (см. табл.):

§1. Если, 1) необходимое¹ состояние субъекта квалифицировать формулой – **выживать**, достигая целесообразного состояния своих ресурсов², партнеров во внешней, внутренней средах, сохранять свои ресурсы, партнеров во внешней, внутренней средах;

2) обязательное отношение по закону, договору субъекта квалифицировать формулой – исполнять функцию, **быть полезным в качестве** ресурса, партнера своих внешней, внутренней сред,

то 3) целесообразные приоритеты политики субъекта квалифицировать формулой – обогащаться, достигая целесообразного состояния своих выгод и доходов, партнеров во внешней и внутренней средах, **управлять** использованием внутренней, внешней сред в качестве ресурса, функционировать, достигая целесообразного состояния своих ресурсов, партнеров во внешней, внутренней средах, сохранять свои ресурсы, партнеров во внешней, внутренней средах.

¹ Под необходимым состоянием в модальной логике и здесь понимается такое состояние, для которого действует условие его наступления «невозможно не быть». Это такое состояние, которого система не может избежать и из которого не может выйти, если будет продолжать инерционный способ функционирования и развития. Стратегия в той степени стратегия, в какой она находит и определяет способ выхода из текущего необходимого состояния в такое желаемое и возможное новое, какое она посредством стратегических действий способна сделать необходимым.

² Здесь под ресурсами понимаются трудовые, материальные, финансовые, информационные, технологические, правовые (диспозитивные нормы), институциональные организационные, пространственные.

В форме кодов таблицы морфологического ящика эта формулировка стратегий §1 имеет вид:

Если [1, 1] & **1**[2, 1] & [2, 2] & [3÷2, 3] & [8÷2, 4] & [2, 5] & [8÷2, 7] & [2, 8] & [8÷2, 10] & [2, 11] &

2[4, 1] & [5÷4, 3] & [3, 5] & [8÷2, 13] & [2, 14] &

то[6, 1] & **3**[7, 1] & [6, 2] & [7÷6, 3] & [8÷2, 4] & [4, 5] & [8÷2, 7] & [4, 8] & [8÷2, 24] & [3, 5] & [8÷2, 7] & [2, 8] & [8÷2, 10] & [2, 11].

Здесь и далее $p+q$ обозначает блок из объединенных ячеек по $p \& (p-1) \& (p-2) \& \dots \& (q+1) \& q$.

Строго говоря, представленная стратегия §1 не есть еще формулировка стратегии, а лишь формула лингвистического оператора, порождающего соответствующую ему стратегию §1 и являющуюся одной из возможных стратегий данного субъекта для его конкретных ресурсов, партнеров, функций и т.д. Для формулирования стратегии в явном виде необходимо в текст оператора подставить конкретизирующие ответы вместо вопросительных местоимений, вставленных в него (или присутствующих неявно) при формировании оператора из морфологического ящика. В таком случае для стратегии §1 имеет вид оператора стратегии §2:

§2. Если, 1) необходимое¹ состояние субъекта квалифицировать формулой **выживать**, достигая цели – **какое?** будущее состояние своих **каких?** ресурсов, **каких?** партнеров во внешней **какой?**, внутренней **какой?** средах, сохранять свои **какие?** ресурсы **каких?** партнеров во внешней, внутренней средах,

2) обязательное отношение по закону **какому?**, договору **какому?** субъекта квалифицировать формулой исполнять функцию, **быть полезным в качестве какого?** ресурса, **какого?** партнера во внешней, внутренней средах,

то 3) целесообразные приоритеты политики субъекта квалифицировать формулой – обогащаться, достигая цели – **какое?** будущее состояние своих **каких?** выгод и доходов, **каких?** партнеров во внешней **какой?** и внутренней **какой?** средах, **управлять какким?** использованием внутренней **какой?**, внешней **какой?** сред в качестве ресурса, **исполнять функции какие?** перед **какими?** партнерами во внешней и внутренней средах – достигая цель как **какое?** будущее состояние своих **каких?** ресурсов, партнеров во внешней **какой?**, внутренней **какой?** средах, сохранять свои **какие?** ресурсы, **каких?** партнеров во внешней **какой?**, внутренней **какой?** средах.

¹ Под необходимым состоянием в модальной логике и здесь понимается такое состояние, для которого действует условие его наступления «невозможно не быть». Это такое состояние, которого система не может избежать и из которого не может выйти, если будет продолжать инерционный способ функционирования и развития. Стратегия в той степени стратегия, в какой она находит и определяет способ выхода из текущего необходимого состояния в такое желаемое и возможное новое, какое она посредством стратегических действий способна сделать необходимым.

Итак, формула или алгоритм стратегии конструируется из элементов морфологического ящика и выписывается вместе с вопросительными словами таким образом, чтобы сделать необходимым, отвечая на вопросы, построить конкретизированный текст стратегии – §2.

Обратим внимание на то, что полная формулировка стратегии включает в себя формулировки не только стратегической цели, но и оперативных целей (это высказывания о целях, порождаемые оборотом «достигая целесообразного состояния своих» [8÷2, 7], применяемым к различным предметам стратегирования из ячеек морфоящика в текстах §1 и §2). Эти оперативные цели должны регулярно осуществляться в ходе реализации стратегии и достигаться прежде стратегической цели. Иначе будет возникать ситуация, когда достижение стратегической цели совершается при забвении реализации функций, оперативных задач и текущих целей, как это часто наблюдалось в СССР, скажем, при освоении нефтегазодобычи в Ямало-Ненецком автономном округе упускалось из виду обустройство быта и культурного развития людей на том уровне качества жизни, который достигался в столичном же регионе для персонала этой же отрасли посредством торговли добытыми в ЯНАО ресурсами. Другой пример – накопление экологических загрязнений в местах добычи углеводородного сырья. Пренебрежение текущими целями и функциями как бы ради достижения стратегических и более важных целей нарушает непрерывность и последовательность развития и влечет неустойчивость системы.

Очевидна полезность операторного представления стратегии, данного в §1, §2. Это краткость формулировки, которая дает возможность обозреть логико-семантические формулы различных возможных стратегий и сопоставить их между собой. Морфологический ящик позволяет строить для каждого вида ресурса, функций астрономическое множество вариантов стратегии с произвольной степенью детализации из произвольного количества стратегем, определяемого конструирующим лицом в целях охвата стратегией возможно более широкого круга предметов стратегирования.

Номинация границ активного существования субъекта зависит от типа реализуемой им политики. Стратегия соединяет в себе несколько различных типов политики, варьируя их приоритетность на разных этапах своей реализации. Типы политики различаются смыслом **предикатов (набранных жирным Times)**, доминирующих в их формулировках и обозначающих тип преобладающих действий, отношений и состояний, совершаемых при осуществлении политики в отношении морфем, представляющих предмет политики и стратегирования. Тем самым, каждый определенный тип политики обозначается по меньшей мере тремя столбцами – предикативным, содержащим морфемы в глагольной форме и объектным – из морфем, образованных существительными.

Автор одним из первых сформулировал задачу достижения Российской Федерацией состояния субъектности во внешних и внутренних политических отношениях¹, в настоящее время весьма часто провозглашаемую идею, подчас имеющую вид новой всероссийской мечты. Эта задача особо актуальна для ЯНАО, который, как показывает исследование его стратегии, преимущественно является объектом добычи сырьевых ресурсов при минимизации субъектности в форме исполнения им функций развития форм жизнеобеспечения населения на современном уровне². Подчеркнем, что представленные в сноске проблемы развития ЯНАО свойственны для лидирующего субъекта Российской Федерации по критериям же развития, что подтверждается абзацем третьим п. 1 Стратегии развития ЯНАО о стремительном промышленном прогрессе, массовой трудовой миграции из других регионов страны, вызвавшей 8-кратный рост населения автономного округа за истекшие 50 лет. Формулирование в Стратегии ЯНАО положений, квалифицирующих недостатки развития системы жизнеобеспечения населения, и постановка задач изменения этого положения в стратегируемом периоде уже сами по себе характеризуют возвышение качества управления автономным округом.

Возвращаясь к морфологическому генератору стратегий (см. табл.), подчеркнем, что для политики обеспечения субъектности низшая граница экзистенции субъекта формулируется задачей выживать, а высшие из возможных для решения в этой политике задач – это созидать и править (столбцы $j=5 \div 8$). Для политики целеустремленности границы простираются от «достигать цели, сформулированной в виде желаемого будущего состояния своих ресурсов» до «достигать цели, сформулированной в виде желаемого будущего состояния своих им-

¹ См.: Казанцев Н.М. Модальная логика стратегии глобализации. В кн.: Экономическая теория на пороге XXI века – 7: Глобальная экономика / под ред. Ю.М. Осипова, С.Н. Бабурина, В.Г. Белоплицкого, Е.С. Зотовой. М., 2003. С. 250–268.

² Об этом свидетельствуют следующие положения Стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2020 года, утвержденной постановлением Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 14 декабря 2011 г. № 839 (далее – Стратегия ЯНАО): абз. 17 п. 1: «Темпы обновления зданий учреждений здравоохранения отстают от темпов их старения... Большое количество амбулаторно-поликлинических зданий находится в аварийном состоянии. Не все здания и сооружения подключены к водопроводу и центральному отоплению, 29% зданий не имеют горячего водоснабжения»; абз. 19 п. 1: «В округе практически не развита система медико-социальной помощи пожилым людям, находящимся в экстремальной ситуации»; абз. 21 п. 1: «Многие учреждения образовательной сферы сельских территорий находятся в неудовлетворительном состоянии. Третья часть школ и большинство детских садов расположены в старых зданиях, многие не имеют водоснабжения и канализации»; абз. 25 п. 1: «Сельские учреждения культуры находятся в плачевном состоянии. Здания не соответствуют санитарным и противопожарным нормам, не имеют специализированного оборудования, компьютеров и выхода в Интернет»; абз. 26 п. 1 «Наиболее острой для жителей автономного округа остается проблема ветхого и аварийного жилья, удельный вес которого 8,6% (866,6 тыс. кв. м) общей площади жилого фонда региона»; абз. 27 п. 1: «...жилой фонд устаревает быстрее, чем появляются новостройки. Это особенно характерно для сельских территорий и национальных поселков округа, возраст которых часто старше возраста ямальских городов. Большинство зданий этих поселений в деревняном исполнении, срок их постройки превышает 40 лет»; абз. 29 п. 1: «Практически во всех населенных пунктах округа низкое качество питьевой воды. Устаревшее оборудование, размещение водозаборов в непригодных местах, неработающая система водоочистки – все это отражается на качестве здоровья и продолжительности жизни населения округа. Остается проблемной очистка сточных вод. В некоторых населенных пунктах канализационное хозяйство имеет сильный физический и моральный износ» и др.

перативов, действующих во внутренней и внешней средах» (столбцы $j=7\div 9$). Морфемы, образующие характеристику типа политики, представляют собой формулировки краевых, критических для существования субъекта значений и промежуточных значений, связанных с устойчивыми, ценностно окрашенными смыслами, отличающимися специфическими способами реализации. В столбцах $[10\div 12]$, $[13\div 15]$, $[16\div 18]$, $[19\div 21]$, $[22\div 24]$, $[25\div 27]$ представлены лингвистические значения морфем для номинации политик, соответственно, охранительности, полезности, выгоды (прибыльности), развития, творчества и свободы (могущества). Таким образом, типы возможных для осуществления политик морфологизируются по степеням активности субъекта, их осуществляющего.

Первая часть стратегии номинирует под алетическими модальными операторами («необходимо», «возможно») признаки действительного состояния субъекта, исходя из положения, что действительное – необходимо, но обратное – несправедливо. Если необходимое недействительно, то существование не необходимо, следовательно, возможны как существование, так и несуществование субъекта вследствие реализации политики, при которой необходимому не обеспечивается реализация в реальности. Существенно важно, что стратегические признаки текущего состояния субъекта оцениваются в тех же переменных морфемах, в которых должна формулироваться стратегия телеологического формирования состава политик и разработки целей по очередности их использования, осуществления, а также в тех же переменных, в которых будут формулироваться стратегии деонтической логики должного, обязательного, разрешенного по закону или договору¹.

При этом операторы алетической модальности идентифицируют политику фактически практиковавшуюся (строка $i=8$) и воплощенную в характеристиках текущего состояния оцениваемого субъекта. Параметры текущего состояния, представленные в таблице, идентифицируют тип политики, которая была фактически реализована. По столбцам политик отбираются морфемы, наиболее точно соответствующие действительному положению дел стратегируемого субъекта. Алетическая стратагема собирается из тех морфем политик, которые признаются соответствующими положению дел во внутренней и внешней средах и собственному статусу данного субъекта.

¹ Для каждого из названий этих характеристик из клеток таблицы ($j=2,3$) присоединяются формулировки морфем в качестве гипотез. Формулировки морфем представлены в таблице серифными шрифтами (Times). Элементы гипотез присоединяются последовательно друг к другу выбираемые или нет из следующих друг за другом столбцов, в каждом из которых присоединяемый к предшествующему элементу выбирается из какой-либо строки текущего столбца. Элементы, выписанные в клетках бессерифными шрифтами, не участвуют в логической конкатенации элементов формулировки стратегии. В *диспозиции*, формулируемой внизу соответствующего столбца, **таким жирным курсивом** делается вывод о квалификации типа политики, морфемы лингвистических переменных которых от низшей степени к высшей степени этой политики расположены в столбце сверху вниз.

Аналогично из морфем производится сборка телеологической и деонтической стратагем.

Телеологические модальные операторы («целесообразно», «осуществимо») порождают стратагему, объединяющую морфемы фактически предусмотренных к осуществлению политик. Особенность телеологии политики в том, что любая осуществимая политика, даже непопулярная, может быть полезна для осуществления и получать поддержку массовых движений именно вследствие осуществления и вопреки популярности и бытовой полезности, если она имеет ограниченные сроки реализации. Напротив, популярная, но неосуществимая политика требует доверия в течение бесконечного срока и потому рано или поздно утрачивает поддержку и терпит крах, как, например, политика построения коммунизма в СССР. Не всякая осуществимая политика целесообразна к реализации. Также и неосуществимая политика может быть целесообразна к реализации в течение определенного, ограниченного срока.

Операторы деонтической модальной логики («обязательно», «разрешено», «запрещено»), особенно в случае применения логики второго и высших порядков, суперпозиционируются друг с другом в сложные операторы, как то: «разрешено запрещать», «запрещено разрешать», «обязательно разрешать». В текстах нормативных правовых актов сложные операторы не заметны, поскольку отстоят друг от друга на значительное число слов и имеют заменяющие их выражения, обладающие модальным значением. Например, субъект «уполномочен выдавать разрешения». Модальности высших порядков создают императивный и диспозитивный методы, например, в виде императивных и диспозитивных запретов, дозволений и обязываний. Деонтические стратагемы не содержат в себе санкций и потому не образуют норм, но определяют их форму и направленность и, что исключительно важно, позволяют идентифицировать тип субъекта права реализующего, разрабатывающего или регулирующего формы реализации стратегии.

Выводы. Результатом применения морфологической матрицы к анализу Стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2020 года стала квалификация некоторых ее пробелов. Стратегия, преимущественно по отраслевым признакам, характеризует достигнутое состояние развития Ямало-Ненецкого автономного округа и в п. 1 определяет системные проблемы социально-экономического развития автономного округа, в связи с которыми кратко формулируются задачи развития в разрезе этих же отраслей. В развернутом виде задачи развития определяются на основе инерционного метода прогнозирования (от достигнутого) и рассматриваются также в призме отраслей экономики.

Морфологическая матрица может быть использована различными методами. Рассмотрим случай, когда она применяется в качестве

оператора преобразования смысла положений Стратегии. В качестве субъекта стратегирования с помощью матрицы выступает ЯНАО. Положения Стратегии рассматриваются как не противоречащие, а дополняющие друг друга характеристики этого стратегируемого субъекта, его партнеров во внешней и внутренней средах и др. Под внешней средой понимаются Тюменская область, Уральский федеральный округ, Российская Федерация, иностранные государства. Внутреннюю среду образуют проживающие временно или постоянно на территории ЯНАО граждане России, юридические лица, зарегистрированные на его территории, органы публичной власти и муниципальные органы, действующие исключительно на его территории.

Морфемы матрицы рассматриваются как критерии идентификации состояния стратегируемого субъекта, расположенные по возрастанию обозначаемого ими модуса или степени развития субъекта сообразно возрастанию нумерации строк и колонок, сверху вниз и слева направо. Из морфем ячеек матрицы морфологического ящика стратегемы составляются методом упорядоченного и выборочного склеивания.

Например, начальный и низший из номинированных матрицей модусов развития стратегируемого субъекта S_0 представлен оператором стратегемы §3 в виде так называемой конкатенации морфем из ячеек со следующими номерами:

§3: [2, 2] [3÷2, 3] [8÷2, 4] [2, 5] (8÷2, 7) [2, 8] [8÷2, 10] [2, 11] – и имеет вид *«необходимое состояние субъекта квалифицируется формулой выживать, достигая целесообразного состояния своих ресурсов, партнеров во внешней, внутренней средах, сохранять свои ресурсы, партнеров во внешней, внутренней средах»*.

Логически следующим, очередным по возвышению может быть любой из модусов стратегии, получаемый присоединением к данной формулировке оператора стратегемы высказываний как из смежных ячеек к уже задействованным в столбцах 2, 5, 8, 11, так и из ячеек из следующего за блоком политики охранительности (задаваемого переменными 11-го столбца), блоком политики полезности с переменными из 14-го столбца. Каждый из них будет номинировать некоторое одношаговое возвышение модуса развития системы. Однако не всякая возможная номинация развития выражает действительную возможность такого развития и возможность достижения этого номинированного состояния.

Для того чтобы возвысить значения лингвистических переменных характеристики реализуемого, целеполагаемого способа развития, а значит продвинуться на следующую строку вниз, необходимо достичь состояния удовлетворения всем критериям той строки, на которой уже представлен оператор стратегемы субъекта применительно к каждому предикату действий морфоящика из столбцов 7, 10, 13, 16, 19, 22, 25, 27. Это будет выражать последовательное возвышение

степени и модуса субъектности от выживания к функционированию и полезности, затем к политике выгоды, далее к развитию, творчеству и правлению. Это означает, что для того, чтобы достичь состояния *управлять использованием внутренней и внешней сред* в качестве своего ресурса, необходимо приобрести способности *создавать ресурсы свои и партнеров* внутренней и внешней среды, а для этого возможности *приобретать новые ресурсы и партнеров* внутренней и внешней сред, что основывается, в свою очередь, на способности извлекать пользу из ресурсов, партнеров внутренней, внешней сред. Последнее названное, в свою очередь, опирается на умение субъекта исполнять стратегию *быть полезным в качестве* ресурса, партнера своих внутренней, внешней сред, для которой базу образует способность исполнять стратегию и политику охранительности, то есть уметь *сохранять свои ресурсы, ресурсы партнеров* внутренней, внешней сред, чему, как известно, служат методы финансовой, экономической и правовой формы. Стратегия и политика охранительности для ресурсов не могут быть исполняемы без практики *достижения целесообразного состояния* своих ресурсов.

Сформулированная закономерность – проявление *принципа морфологической непрерывности и последовательности развития*. Если такая непрерывность последовательности развития нарушается на каком-либо из этажей развития, именуемого строками по этажерке предикатов (столбец 5), возникает неустойчивая в состоянии развития система, каким был, например, СССР. В нем сочетались высшие научные достижения академической элиты с неспособностью их даже понять, а не только осваивать у персонала конструкторских организаций и предприятий промышленности товаров массового спроса. Последние производились на оборудовании эпохи послереволюционной индустриализации. Сочетались циклопические расходы на освоение космоса и вооружение и нищенский уровень жизни и сельского производства в селах, окружающих предприятия высокого научно-промышленного развития, естественно-научные знания сверхмирового уровня и обязательная для исповедания всем убогая коммунистическая догматика, которая была лишь в начале XX в. пригодна для устной пропаганды неграмотным разнорабочим, только что перебравшимся из деревень средневекового быта на городскую окраину. Нарушение *принципа морфологической непрерывности развития* в начале века проявлялось в так называемой многоукладности экономики царской России, и большевики начиная с В.И. Ленина ставили задачу ее преодоления, но не смогли ее решить за 70 лет. Эта задача досталась нынешней демократической России, и от качества ее решения будет зависеть устойчивость нового российского государства. *Разрывы непрерывности и пробелы последовательности развития страны, квалифицируемые посредством морфологического анализа, составляют точки приложения возможных деструктивных воз-*

действий внешней и внутренней экономической и гуманитарной агрессии.

Проблема многоукладности имеет весьма острую форму в Ямало-Ненецком автономном округе, особенно вследствие экстремальных условий жизни и труда в нем. Многоукладность – это лишь один из признаков нарушения *принципа морфологической непрерывности и последовательности развития*. На поверхности проблема представляется как неразвитость социальной инфраструктуры и нехватки жилья вследствие недофинансирования этой сферы.

Стратегия социально-экономического развития ЯНАО до 2020 года в качестве основной цели формулирует задачу, которая весьма обобщенно связана с реальностью, а именно: «целенаправленное движение к неуклонному росту качества жизни населения и повышению устойчивости экономики Ямало-Ненецкого автономного округа».

Морфологический анализ на основе таблицы положений Стратегии социально-экономического развития ЯНАО до 2020 года позволяет увидеть, что не обеспечивается сохранение ресурсов, поставляемых из региона, в сколь-либо эквивалентной форме в его казне, на счетах органов публичной власти и экономических партнеров, ведущих нефтегазовый бизнес. Округ выполняет функцию быть полезным в качестве источника ресурсов для внешней среды, но потребности его внутренней среды (жизнеобеспечение жителей, работников, охрана и очистка экологических систем) удовлетворяются в дефицитном режиме. Политика полезности функционирования реализуется частично, экономика региона выступает полезной функцией для внешней среды и лишь ограниченно для внутренней. В качестве источника выгод и доходов он является существенным для партнеров внешней среды, значение региона как развивающегося ресурса для внешней среды переоценимо. Для внутренней же среды Стратегией социально-экономического развития ЯНАО до 2020 года предусматривается возрастание значение регионального самофинансирования развития. Тем не менее в качестве продуктивного конструктора внешней среды роль ЯНАО и его органов публичной власти незначительна, а для внутренней среды согласно Стратегии социально-экономического развития ЯНАО до 2020 года эта функция, как и роль управляющего фактора, будет возрастать.

Функционирование региона имеет преимущественно ориентированный на потребности партнеров и субъектов внешней среды характер, внутренние функции публичной власти для жителей не исполняются в полной мере, но и не имеют истории систематического исполнения. Стратегия предусматривает восполнение этих пробелов, но без детального анализа их состава в разрезе конкретных городов и территорий региона. Недостаточно обеспечивается стратегема «извлекать пользу из выгод и доходов, получаемых партнерами внутренней и внешней сред» ЯНАО. Среди последних следует отметить орга-

ны публичной власти федерального уровня и федеральный бюджет. Соответственно существуют пробелы в реализации стратегаем «приобретать новые, создавать и управлять выгодами и доходами, извлекаемыми из внутренней и внешней сред» автономного округа.

Следствием этого являются ограниченные формы исполнения стратегии «развиваться, достигая целесообразного состояния своих выгод и доходов своих и партнеров во внутренней среде, тенденций развития, партнеров во внутренней среде, установлений, учреждений во внешней среде, императивов, действующих во внешней, и вследствие этого, во внутренней среде», ограничивая, таким образом, возможности осуществления политик целеустремленности, выгоды развития и управления развитием ЯНАО для его внутренней социальной и экономической среды.

Отсюда трудности реализации политики развития в части обретения новых функций, исполняемых в отношении внешней и внутренней сред, и образования новых партнерских отношений с публичными и частными субъектами. В результате затруднены извлечение новых, дополнительных выгод и доходов из сложившегося и образующегося партнерства, способность изменять структуры внешней и внутренней сред и партнеров, создавать новые партнерства в экономической и социальной сферах и управлять ими. Следуя критериям морфологического ящика, можно сделать вывод, что округу затруднительно устанавливать зависимость партнеров внешней среды от своих интересов, управлять функционированием внешней и отчасти внутренней сред в целях развития своей автономии и самодостаточности.

* * *

Морфологический ящик и генерируемые из него стратегаемы либо оказываются редуционно достаточны и тогда деонтически обусловлены, то есть правовые связи типа «гипотеза – диспозиция» получили морфологическое основание через соответствие социально-экономически реализуемым алетическим модальностям и телеологическим модальностям развития посредством исполнения императивов и приоритетов политик развития, либо, если же такое соответствие не обнаруживается, необходимо продолжить редукицию и детализацию морфологического ящика до тех пор, пока соответствие не будет установлено. Представление морфологических моделей в этом смысле аналогично наведению на резкость бинокля: они дорабатываются до тех пор, пока не будет получена «достаточная резкость» и «детальность изображения».

Таким образом, для решения задачи правовой квалификации экономических состояний и стратегий и последующей разработки стратегии для определенного субъекта права должны быть произведены на основе морфологического анализа, во-первых, трехпарные сравнения и оценки правовых норм для каждого из законодательств, ис-

полняемых по делам этого субъекта права – федерального, субъекта Российской Федерации и муниципального на удовлетворение требованиям трех эффeктивностей: номинации, идентификации и установления обратных связей фактов, субъектов и осуществляемых ими отношений, действий и состояний, процессов и последствий со статусом действовавших субъектов и их выгодой. Это означает, что по названному «трехмерно логическому» критерию эффeктивности законодательства, то есть оценки его на алетичность, телеологичность и деонтичность, производятся оценки законодательств: 1) федерального для федерального же развития; 2) субъектного для субъектного же развития; 3) муниципального для муниципального же развития; 4) каждого из трех для развития субъектов гражданского права.

Во-вторых, этот «трехмерно логический» критерий эффeктивности должен быть применен для оценки эффeктивности для развития шести пар сравнения законодательств: 1) федерального для субъектного развития, 2) федерального для муниципального развития, 3) субъектного законодательства для федерального развития, 4) субъектного для муниципального развития, 5) муниципально для федерального развития, 6) муниципального для субъектного развития.

Примечательна многофункциональность данного морфологического ящика, поскольку одни и те же морфемы участвуют в генерировании различных гипотез и диспозиций образуемых операторами разных модальных логик и порождают различные смыслы и значения для правовой квалификации экономических состояний и стратегий и основанной на ней разработки стратегии практически для любого субъекта права вне зависимости от его гражданско-правового или публично-правового статуса.

Раздел 3

ОСОБЕННОСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ОСОБЕННОСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА РОССИЙСКОМ СЕВЕРЕ

С.А. Боголюбов,
*доктор юридических наук,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
заведующий отделом аграрного,
экологического и природоресурсного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

Состояние арктической природной среды в результате хозяйствования имеет некоторые особенности и заслуживает подробного рассмотрения.

Констатируемое естественно-научными исследованиями потепление земного шара обуславливает таяние льдов в северных и южных широтах, затопление прибрежных и низменных земель, активизацию судоходства и рыболовства, а главное – поиск и добычу полезных ископаемых в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, на освобождающихся ото льда территориях. Природоресурсные и природоохранные задачи на приполюсных пространствах актуализируются.

XXI век многими именуется как век Арктики. Экономический, военно-политический, научный интерес к Арктике растет, а ледовый панцирь в этой части планеты сокращается. Бизнесом разрабатываются и реализуются прибыльные проекты, интенсивно осваиваются разнообразные арктические природные богатства¹.

Чрезвычайно уязвимая, но богатая природными ресурсами Арктическая зона не имеет специального международного правового режима, который устанавливался бы отдельной международной конвенцией либо юридически значимым соглашением. Пока приарктические государства (Россия, США, Канада, Дания, Норвегия) да и все международное сообщество не пошли по этому пути².

Полярный сектор России является достаточно обширным, включающим возобновляемые и невозобновляемые природные ресурсы.

¹ См.: Матишов Г.Г., Дженюк С.Л. Морская хозяйственная деятельность в российской Арктике в условиях современных климатических изменений // Арктика: экология и экономика. 2012 № 1. С. 26–37; Цатуров Е.С., Клейков А.В. Современное изменение климата Арктики: результаты нового оценочного доклада Арктического совета // Арктика: экология и экономика. № 4. С. 76–81; Соколов Ю.И. Арктика: к проблеме накопленного экологического ущерба // Арктика: экология и экономика. 2013. № 2. С. 18–27; Половинкин В.Н., Фомичев А.Б., Таратонов Ю.Н. Русский Север – прошлое, настоящее, будущее. СПб., 2012.

² Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 460–461.

Серьезных проблем в российском секторе Арктики накопилось немало. При устарелости и изношенности оборудования хозяйственная деятельность порождает в арктических регионах в основном те же, но при этом постоянно обостряющиеся экологические проблемы, что и в остальных частях России, а в силу повышенной уязвимости полярных экологических систем сами природоресурсные сложности и природоохранные трудности усугубляются.

Характерно накопление десятилетиями экологического вреда, ущерба окружающей среде. Ярким проявлением этого процесса являются многолетние скопления громадного количества отходов близ полярных городов. Глава Правительства РФ в 2011 г. потребовал провести генеральную уборку в Арктике и «зачистить свалки».

Причины нанесения этого экологического ущерба кроются не только в радиоактивных захоронениях на дне морей, в нефтяных разливах, накоплениях отработавших ядерных реакторов подводных лодок и иных кораблей, но и в промышленном освоении, которое не было «зеленым» с точки зрения охраны природы; не всегда соблюдался баланс различных направлений вмешательства в естественные природные процессы и загрязнений от хозяйственной деятельности.

В итоге горнодобывающая промышленность, геологоразведка вторгаются в требования рационального природопользования, влияют на эффективность рыболовства, порой вытесняет оленеводство – линейные объекты могут препятствовать миграции и расширению продуктивных пастбищ оленей, гусеничная техника портит, а то и уничтожает слабую полярную растительность, ландшафт тундры.

Нельзя игнорировать также атмосферный и водный перенос загрязняющих веществ (в том числе свинца) в Арктическую зону из промышленно развитых регионов Норвегии, Швеции, Финляндии, Польши, Германии, России, расположенных западнее и южнее.

Одним из наиболее опасных видов антропогенного воздействия на природу является добыча углеводородов на шельфе, а также их транспортировка. Увеличение объемов перевозки нефти морскими судами может приводить к росту аварийных разливов нефти и масел (рис. 6).

К положительным факторам относится расширение на Крайнем Севере сети особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения (заповедники «Большой Арктический», «Остров Врангеля», «Кандалакшский», «Усть-Ленский», «Гыданской» и «Таймырский биосферный»).

Население муниципальных образований, органы местного самоуправления весьма внимательно относятся к проблемам рационального и традиционного природопользования, болезненно реагируют на грубые нарушения сложившихся традиций, на существенное и неоправданное игнорирование правил природопользования, на пренебрежение их интересами. Они систематически осуществляют мониторинг хозяйственной деятельности, вносят предложения о предупреждении и пресечении

экологических правонарушений, в том числе путем совершенствования правового регулирования природопользования. Ими обращается внимание на стагнацию многих отраслей хозяйствования, высокую зависимость всей страны от расположенного на Севере сырьевого сектора и при этом на общую неустроенность Севера и его природы, пораженной неконтролируемой неконкурентной промышленной эксплуатацией.

Накопившиеся в Арктике проблемы (в том числе природоресурсные, природоохранные) вызывают серьезную обеспокоенность органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественности, порождают необходимость подготовки, обсуждения и принятия правовых решений и оформляющих их нормативных актов.

Совершенствование законодательства России в области организации рационального природопользования и охраны окружающей среды, а главное – активизация его неуклонного и всеобщего применения с учетом национальных интересов и специфики региона, входит в число основных механизмов реализации российской государственной арктической политики.

В арктических регионах еще на стадии предписанного законом территориального планирования при выборе хозяйственной и иной деятельности требуется тщательное обоснование и сохранение баланса между развитием промышленности, связи, транспорта, с одной стороны, и рациональным природопользованием – с другой.

Здесь становятся особенно актуальными техническая и публичная оценка воздействия проектов на окружающую среду исходя из презумпции опасности осуществления любого проекта (тем более на такой особо уязвимой природной территории), общественные слушания, проведение государственной, общественной экологической экспертизы особо опасных производств и объектов, особо охраняемых природных территорий с целью недопущения непредсказуемых негативных последствий и активизации развития экономики.

Федеральное и региональное законодательство должно привлекать к продуманному освоению природных богатств Арктики с ориентиром на безотходные и малоотходные технологии. В природоохранных целях предлагается расширять сеть наблюдательных постов для осуществления мониторинга, а также наладить ведение кадастра территорий прошлого экологического ущерба, на основе данных которого в дальнейшем можно будет разрабатывать программы экологического оздоровления и реабилитации.

Нельзя игнорировать вопросы поиска, апробации и использования альтернативных источников энергии (например, ветровой, солнечной, приливной). В Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г.) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»¹ в ст. 17 «Производство энергии путем ис-

¹ СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

пользования приливов, течений и ветра» закрепляется лицензирование производства энергии этими нетрадиционными путями. Можно заложить в законодательстве и использовать экономические стимулы (налоговые, кредитные, таможенные льготы) развития производств на основе альтернативных источников энергии¹.

Заслуживает поощрения такое многообещающее направление, как экологический туризм, экскурсии, которые привлекают своей экзотикой и получают все большее распространение на трассе Северного морского пути, в прибрежных северных морях и на подходах к Северному полюсу.

Определенный в 1980-х гг. состав Арктической зоны РФ включает территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, земли и острова вместе с прилегающими внутренними морскими водами, территориальным морем, исключительной экономической зоной и континентальным шельфом России: со стороны любого государства арктическая хозяйственная и иная деятельность невозможна без опоры на соответствующие арктические провинции, штаты, края, области (рис. 7).

Южные границы российской Арктической зоны рассматриваются и обсуждаются десятки лет с точки зрения нескольких критериев – гидрометеорологических, климатических, экономических, социальных и др.; в июне 2013 г. на совещании у вице-премьера Д.Н. Козака было выработано решение о временной приостановке дальнейшего составления федерального законопроекта «Об Арктической зоне Российской Федерации» ввиду в том числе и недостижения договоренностей по южной границе Арктической зоны РФ и несогласия с ней законодательных и исполнительных органов ряда субъектов Российской Федерации (рис. 8).

Однако необходимость согласованной Минрегионом России с Минфином России, Минэкономразвития России, Минюстом России, рядом субъектов Российской Федерации реализации Государственной программы развития Арктической зоны РФ вновь выдвигает на повестку дня вопрос о южных границах Арктической зоны, в которой предполагается усиление охраны окружающей среды (рис. 9).

В соответствии с ГОСТ Р 54003-2010 «Экологический менеджмент. Оценка прошлого накопленного в местах дислокации организаций экологического ущерба. Общие положения» очищаются реки и иные водоемы от брошенных и затопленных объектов, создающих риски для рыбоводства, рыболовства и судоходства, утилизируется бро-

¹ См.: Таровик В.И., Вальдман Н.А., Труб М.С., Озерова Л.Л. Развитие морских электростанций, использующих возобновляемые источники энергии // Арктика: экология и экономика. 2013. № 2. С. 34–47; Таровик В.И., Вальдман Н.А., Труб М.С., Озерова Л.Л. Учет рисков при строительстве и эксплуатации морской ветряной электростанции для Арктики // Арктика: экология и экономика. 2013. № 3. С. 84–96; Люди Севера: права на ресурсы и экспертиза / отв. ред. Н.И. Новикова. М., 2008.

шенная бочкотара из-под нефтепродуктов, вывозится металлолом, брошенное оборудование, осуществляются удаление ртутьсодержащих отходов, нефтяных загрязнений, рекультивация нарушенных земельных участков и акваторий, демонтаж устаревших и утраченных радиоизотопных термоэлектрических генераторов, создающих угрозы радиационного загрязнения прибрежных территорий.

Особая правовая охрана исконной среды обитания, мест традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации предусматривается в законодательстве России и других стран. Это сравнительно новые самостоятельные объекты природопользования, правовой охраны окружающей среды, заслуживающие более подробного рассмотрения ввиду возникающих вокруг них теоретических и практических проблем¹.

Согласно ст. 69 Конституции РФ Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Согласно п. «м» ч. 1 ст. 72 защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Тема охраны мест традиционного природопользования и проживания малочисленных народов тесно связана с другими конституционными понятиями и положениями, такими как сохранение исторически сложившегося государственного единства, общепризнанные принципы равноправия и самоопределения народов (преамбула), единство экономического пространства (ст. 8), обеспечение целостности России, запрещение разжигания расовой, национальной, религиозной розни (ст. 13). Теоретическая и умелая увязка решений современных проблем Российской Федерации между собой способствует осмыслению и практическому обеспечению их законодательного регулирования в конституционном, природоресурсном и природоохранном праве.

Традиционное природопользование национальных меньшинств и малых народов должно осуществляться в соответствии с ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; должны приниматься во внимание ч. 3 ст. 17, ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ.

По Постановлению Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. по проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай под указанными народами понимаются все народы

¹ См.: Боголюбов С.А., Хлуденева Н.И. Комментарий Федерального закона «Об охране окружающей среды». М., 2009; Комментарий к Федеральному закону «О недрах» / С.А. Боголюбов, О.И. Крассов, Н.А. Сыродов, Л.Б. Шейнин и др. М., 1999; Комментарий к Закону «О животном мире» / С.А. Боголюбов, О.С. Колбасов, А.А. Улитин и др. М., 2002; Комментарий к Закону «Об охране атмосферного воздуха» / С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Ю.И. Шуплецова и др. М., 2002.

Российской Федерации, проживающие в пределах ее государственной границы, а естественные богатства имеют всенародное значение: иное означало бы умаление суверенитета Российской Федерации и ее народов, ослабление ее безопасности, государственной целостности и независимости.

Здесь в предоставлении прав гражданам Россия шагнула дальше, чем другие страны, предоставив в ряде случаев большие льготы, чем, например, США индейцам в их резервациях и иных отведенных для их проживания местах: покинувшие их лица либо вступившие в брак с представителем некоренных народов теряют свои права на особое природопользование в местах традиционного проживания.

В настоящее время использование и охрана природных ресурсов Арктической зоны осуществляются в основном на общих основаниях, и особых акцентов на защиту полярных природных богатств российский законодатель, как правило, не делает. На арктических территориях и акваториях России действуют земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, о животном мире, об охране атмосферного воздуха Российской Федерации¹.

К специфике объектов и поводам специального эколого-правового регулирования в Арктике среди прочего могут быть отнесены:

- партнерство и особые отношения с приарктическими государствами, приведшие к международному интеллектуальному сотрудничеству в Арктике (конгрессы по арктическим социальным наукам) и созданию Арктического совета, рекомендующего формирование особой системы управления природными ресурсами в развивающемся Арктическом регионе;
- международно-правовое экологическое сотрудничество северных территорий;
- новые геополитические вызовы, касающиеся минеральных и биологических ресурсов Арктического региона;
- подготовка к международным форумам по Арктике и оценка итогов их проведения;
- особенности отстаивания трудовых прав граждан, проживающих в условиях Крайнего Севера;
- необходимость взаимодействия оленеводческих хозяйств и недропользователей;
- разработка и применение единых международных и национальных стандартов оценки воздействия проектов на окружающую среду, внедрение стратегической экологической оценки хозяйственной и иной деятельности;

¹ См.: Боголюбов С.А., Волков Г.А., Сиваков Д.О. Комментарий Водного кодекса Российской Федерации. М., 2007; Комментарий Лесного кодекса Российской Федерации / под ред. С.А.Боголюбова. М., 2008; Боголюбов С.А., Краюшкина Е.Г. Комментарий Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации». М., 2003; Об особо охраняемых природных территориях / Комментарий Федерального закона / Е.А. Галиновская и др. М., 2009.

– предупреждение радиационной (атомной) опасности в арктическом секторе;

– правовое регулирование экономического механизма утилизации попутного нефтяного газа, применения современного оборудования и сокращения разливов нефти, загрязнений (выбросов, сбросов) с морских судов.

На протяжении последних десятилетий разрабатывались законопроект «Об Арктической зоне Российской Федерации», «О Северном морском пути» и др. Однако этот законотворческий процесс не раз останавливался, не встречая должной общественной и материальной поддержки. Основными контрдоводами являлись отсутствие необходимых финансовых, технических, организационных средств, непонимание специфики природных ресурсов Арктики по сравнению с другими регионами.

В целом Россия несколько отстает в части эффективности правового регулирования и стимулирования арктической природоохранной деятельности от других северных государств, где пытаются сочетать общие и специальные правовые методы регулирования использования, охраны и восстановления природных ресурсов северных территорий, включая полярные широты.

В настоящее время назревают условия для усиления правового порядка в данной области с учетом особенностей природопользования в Арктической зоне России. У этой правовой задачи есть несколько вариантов решения, каждый из которых обладает своими достоинствами и недостатками.

Многими учеными, особенно представителями естественно-научных дисциплин, предлагается разработать и принять единый федеральный закон, обеспечивающий концептуальный природоохранный подход, где можно предусмотреть строгие экологические требования к недропользованию (в частности, к добыче углеводородов), к деятельности торгового и рыбопромыслового флота, а также Вооруженных Сил России, ее Военно-морскому флоту, к различным иным видам природопользования.

Принятие и существование рамочных законов с их определениями, декларациями, провозглашением задач, целей, методов, классификациями, упоминанием традиционных видов ответственности нередко обозначает, по мнению их авторов, значительный шаг вперед в совершенствовании нормативно-правовой базы; важно, однако, каждый раз рассматривая и обсуждая их, определять степень и эффективность их положительного воздействия на социально-экономические процессы.

Опыт их функционирования свидетельствует о необходимости подкрепления их другими законами, дополнениями иных законов, подзаконными актами, что в определенной степени откладывает решение проблем на долгое время, а чрезмерное обилие актов запутывает пра-

воприменителя. Вместе с тем необходимо предпринять попытку регулирования важнейших природоохранных общественных отношений на территории весьма уязвимой Арктической зоны страны.

Вносятся предложения о включении в отраслевые законы специальных глав, посвященных особенностям правовых режимов различных природных ресурсов и объектов в Арктической зоне. Такой способ, по мнению оппонентов, может привести к потере концептуального подхода законодателя к экологическим проблемам российского полярного сектора. Обозначение концептуального (законодательного, социально-экономического, организационного) подхода к самостоятельному, важному, имеющему международный характер вопросу уже является предметом правового регулирования в отдельно взятом государстве.

Главным вопросом при выборе вариантов правового решения относительно обеспечения рационального использования и охраны природных ресурсов Арктики является не имитация бурной законотворческой деятельности, не создание, нагромождение и копирование возможных законопроектов, а определение масштаба специфики полярного природопользования и необходимости конкретного исправления регулирующей его нормативной правовой базы.

От количества и качества особенностей полярной природы зависит потребность в головном правовом акте либо группе, пакете правовых актов, направленных на усиление охраны окружающей среды и рациональность использования природных ресурсов Арктики.

Достаточно констатировать, что только в одном субъекте Российской Федерации, например в Ямало-Ненецком автономном округе, принято 974 региональных закона, из которых более 200 считаются базовыми, включая законы ЯНАО «О правотворчестве», «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе». Пробелы в федеральном регулировании видятся в части внедрения энергоэффективных технологий, развития государственно-частного партнерства, стимулирования предпринимательской деятельности, направленной на рациональное природопользование и охрану окружающей среды.

Вышеописанное состояние природной среды Арктики обуславливает возможность изменения применительно к Арктике ст. 32 «Оценка воздействия на окружающую среду» Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды»¹ таким образом, чтобы оценка воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) проводилась в отношении не только планируемой деятельности, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, но и уже осуществляемой деятельности, которая оказывает негативное воздействие на окружающую среду.

В аналогичных целях общественные (публичные) слушания с обсуждением ОВОС проектов арктической хозяйственной деятельно-

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

сти, которая может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, должны организовываться различными звеньями формируемого гражданского общества – органами местного самоуправления, общественными объединениями граждан, заказчиком проекта, но так, чтобы они не стали тормозом развития экономики и препятствием наращиванию хозяйственной деятельности.

Уведомления не только о месте, времени проведения, как это предусматривается в настоящее время, но и о ходе, результатах слушаний в обязательном порядке должны публиковаться в средствах массовой информации и Интернете. Протокол слушаний должен подписываться председательствующим на них и секретарем слушаний и приобщаться к материалам предпроектной, в том числе предынвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную деятельность.

Проведение государственной экологической экспертизы документации, обосновывающей хозяйственную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду российской Арктики, является обязательным в соответствии с Федеральными законами «Об охране окружающей среды» и «Об экологической экспертизе» исходя из презумпции экологической опасности планируемой деятельности.

В состав комиссии государственной экологической экспертизы должны включаться представители общественных объединений, муниципальных образований, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых планируется осуществление хозяйственной деятельности, поскольку представителям местных и региональных органов более, чем кому-либо, видны необходимость развития экономики и обеспечения рационального природопользования.

В интересах информирования предпринимателей, других граждан, расширения информационного пространства, активизации инвестиционной среды в Арктике извещение о начале, ходе и результатах проведения государственной и/или общественной экологической экспертизы должно публиковаться в средствах массовой информации и Интернете.

В правовом государстве заключение государственной и (или) общественной экологической экспертизы может быть обжаловано в орган или организацию, принявшие решение о проведении экспертизы, то есть в порядке подчиненности, а также прокурору и (или) в суд.

Таким образом, особенности природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне РФ, отраженные в правовых предписаниях, будут способствовать формированию экологической территории права на исконном северном краю российской державы.



Рис. 7. Арктика: зонирование территории Севера России



Рис. 8. Арктика: существующие варианты южной границы

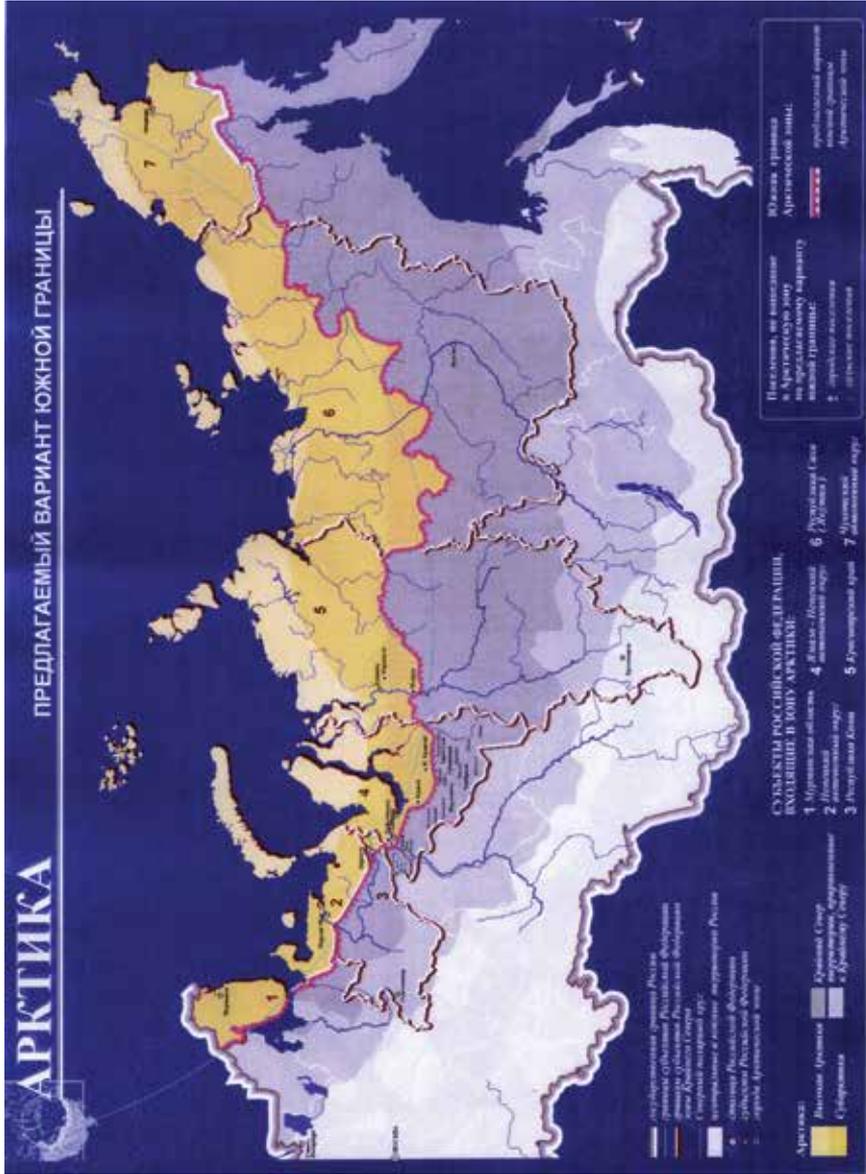


Рис. 9. Арктика: предлагаемый вариант южной границы

ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПОЛЯРНЫХ УСЛОВИЯХ: ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ РИСКИ И ЗАДАЧИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Д.О. Сиваков,
кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник отдела аграрного,
экологического и природоресурсного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

Значительная часть суши и морского пространства России располагается в Арктике¹. В этом физико-географическом регионе для морских акваторий характерен ледовый панцирь, а суша, скованная многолетней мерзлотой, находится в природном поясе тундры. К югу от тундры простирается лесотундра, соответствующая субарктическому климатическому поясу. При некоторых различиях экосистемы тундры и лесотундры таят в себе большие природные богатства, но при этом чрезвычайно уязвимы.

Сама зона многолетней мерзлоты распространяется более чем на половину территории России. Полностью или частично она охватывает четыре федеральных округа (Дальневосточный, Сибирский, Уральский, Северо-Западный). С некоторыми различиями мерзлые грунты наблюдались в тундре, лесотундре, областях высотной поясности. Обнаруженная еще русскими землепроходцами «вечная мерзлота» до сих пор затрудняет развитие земледелия, транспорта, строительства, горного дела. Однако наши предки приспособились к ней, используя в качестве естественного холодильника, в свое время применялись технологии земледелия на мерзлых грунтах. И тем не менее распространение многолетних мерзлых пород создает непростые условия для хозяйственной деятельности.

Российский сектор Арктики является самым обширным и более населенным, чем у других приарктических государств. В свою очередь, в США, Канаде, Дании, Норвегии полярные природно-климатические условия характерны для сравнительно меньшей или удаленной их части. Данную особенность России необходимо учитывать при организации государственного управления и построения системы правового регулирования хозяйственной и иной деятельности.

¹ См.: Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М., 2007. С. 257–258.

Еще с советских времен особое экономическое значение имеет горно-промышленный пояс на Севере России. Российская промышленность добывает на северных территориях подавляющую часть нефти и газа, никеля и меди, алмазов и других полезных ископаемых. В российском полярном секторе функционирует важнейшая национальная коммуникация – Северный морской путь. Само наличие мощного промышленного пояса и глобального транспортного коридора предопределяет значительную антропогенную нагрузку на российский полярный сектор.

При устарелости и изношенности оборудования хозяйственная деятельность порождает в арктических регионах более острые экологические проблемы, чем в остальных регионах России. Для российского полярного сектора характерно накопление экологического вреда десятилетиями¹.

Причины этого экологического вреда кроются в том, что промышленное освоение в советские времена было не продумано с точки зрения охраны природы. Экологические соображения были на последнем месте. Не соблюдался баланс различных направлений хозяйственной деятельности. В итоге промышленность подрывает основы традиционного природопользования, в том числе вытесняет оленеводство. Трассы перекрывают миграцию оленей, а промышленность занимает продуктивные олени пастбища. Кроме того, гусеничная техника безжалостно уничтожает слабую растительность. Повсюду видны признаки угнетения почв, истощения флоры и фауны, нарушения самого ландшафта арктической тундры, или субарктической лесотундры².

Наиболее опасными видами антропогенного воздействия на природу являются добыча углеводородов на шельфе и их транспортировка. Увеличение объемов перевозки нефти морскими судами приводит к росту аварийных разливов нефти. Риски при освоении нефтегазовых месторождений на арктическом шельфе выше, чем в других районах Мирового океана. Для обеспечения необходимого уровня безопасности морской деятельности создается комплексная система безопасности освоения минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа Российской Федерации³.

Накопившиеся в российской Арктике проблемы (в том числе и экологические) вызывают серьезную обеспокоенность государственной власти и общественности. 18 сентября 2008 г. Президент РФ Д.А. Медведев утвердил Основы государственной политики Российской Феде-

¹ См.: Латухина К. Нитка к форточке // Российская газета. 2011. 6 мая. № 97 (5473); Федеральное Собрание Российской Федерации. Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов. Инновационное развитие экономики Севера: проблемы и перспективы: материалы интернет-конференции. М., 2007. С. 25.

² См.: Хердле Б. Партнеры за Полярным кругом // De-Magazin Deutshlahd. 2011. № 1. С. 32–33.

³ Международно-правовые основы недропользования: учебное пособие / отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М., 2007. С. 115–145.

рации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (далее – Основы)¹.

В Основах подтверждается состав Арктической зоны РФ, определенный еще в советский период. Данное уточнение круга арктических субъектов Российской Федерации неслучайно. Со стороны любого государства хозяйственная и иная деятельность, арктическая по пространствам ее осуществления, невозможна без опоры на арктические провинции (Канада), штаты (США), республики, края, области, автономные округа (Российская Федерация). Ведь региональное законодательство должно побуждать к продуманному освоению природных богатств российской Арктики с ориентиром на безотходные и малоотходные технологии. В рамках федерального законодательства российские северные субъекты Российской Федерации могут развивать свои «пилотные проекты» по новым технологиям, альтернативным источникам энергии (ветер, течение, приливы и отливы), экологическому туризму.

Развитие законодательства России в области охраны окружающей среды с учетом специфики Арктической зоны входит в число основных механизмов реализации государственной арктической политики. Важную роль в арктической политике будут играть субъекты Российской Федерации (а значит, и региональное правовое регулирование, региональные и межрегиональные государственные программы).

В Основах предусмотрена такая мера арктической политики, как установление особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды в Арктической зоне России, налаживание мониторинга ее состояния. Российская Федерация, обладая самым обширным полярным сектором, еще не выработала специфического законодательства и, главное, не нашла особых механизмов регулирования в области освоения, использования и охраны природных объектов и ресурсов, которые соответствовали бы повышенным экологическим рискам.

В рамках отечественной правовой системы охрана природных ресурсов российского сектора Арктики оценивается как лишь формирующийся, а не сложившийся институт экологического права². В границах России на северных территориях действуют земельное, водное и лесное законодательство, законодательство о недрах, животном мире, но особых акцентов на защиту полярных природных богатств законодатель пока не делает, поэтому ведущие специалисты выступают за выработку правового режима арктических пространств России³. Согласно программным документам есть возможность продуманно доработать правовой режим внутренних морских вод, территориаль-

¹ Российская газета. 2005. № 4877.

² См.: Боголюбов С.А. и др. Институты экологического права. М., 2010. С. 395–407.

³ Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010.

ного моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, принимая во внимание повышенную уязвимость полярных экосистем.

Утверждение о том, что законодатель только готовится усилить правовую охрану природы российской Арктики, имеет одно заметное исключение. В Федеральном законе 17 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹ в части хозяйственной деятельности общин названных народов уже делается акцент на особые условия Арктики.

В силу Закона размеры территорий традиционного природопользования определяются с учетом задач поддержания условий, достаточных для обеспечения возобновляемости и сохранения биоразнообразия популяций растений и животных.

Территории традиционного природопользования составляют участки земли и водного пространства, используемые для традиционного образа жизни, в том числе оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления рыболовства, сбора дикорастущих растений. В природоохранных целях устанавливается, что территории традиционного природопользования являются особо охраняемыми территориями.

Этническим ландшафтом проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (далее – КМНС) является тундра, лесотундра и тайга. Без сохранения и рационального использования данных территорий поддержание традиционного образа жизни КМНС невозможно.

Среди традиционных систем хозяйствования ведущее место занимает кочевое оленеводство, базирующееся на оленьих пастбищах. Эта отрасль традиционного хозяйства является для многих народов Севера основой жизнеобеспечения, культуры (со вмещающей ее природной средой), своеобразным фактором изменения природно-экологической обстановки. Тем не менее механизм этого влияния до сих пор остается малоисследованным, а влияние тех или иных осуществляемых на Севере экономических проектов на систему традиционного хозяйствования – непредсказуемым. Можно предположить, что и механизм, и влияние должны зависеть от конкретной технологии оленеводства.

Заслуживает внимания и сбор дикорастущих растений. Самые грубые подсчеты показывают, что в урожайные для ореха годы (раз в 3–4 года) на южной Чукотке его можно заготавливать до 10–15 тыс. т, используя для этого 200 бригад (по 8–10 человек). На южной Чукотке (в тундре и лесотундре) имеются огромные запасы морошки, голуби-

¹ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

ки, брусники и красной смородины. В северной части Корякского нагорья можно заготавливать ягоды жимолости съедобной¹.

Следует подчеркнуть, что собирательство, рыболовство и охота в целях поддержания традиционного образа жизни должны поощряться и поддерживаться государством. Однако освобождение субъектов этой деятельности от излишних административных барьеров должно осуществляться при условиях сохранения личных, семейных, бытовых нужд как целей названных видов рыболовства и охоты. При этом необходимо обеспечить предусмотренную законодателем устойчивость существования и использования животного мира вообще и охотничьих ресурсов и водных биоресурсов в частности.

Для освоения, сохранения и регулирования численности фауны северных территорий целесообразна разработка механизма охотхозяйственных соглашений. Согласно ст. 27 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² в целях привлечения инвестиций в охотничье хозяйство с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями заключаются охотхозяйственные соглашения на срок от 20 до 49 лет, что позволяет охотпользователям получить отдачу от инвестиций.

По охотхозяйственному соглашению одна сторона (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) обязуется обеспечить проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, а другая сторона (орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) – предоставить в аренду на срок, равный сроку действия охотхозяйственного соглашения, земельные участки и лесные участки и право на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации заключает охотхозяйственное соглашение с победителем аукциона. Данное полномочие на основе закона может быть подчинено региональным задачам и программам охраны животного мира, включая охотничью фауну.

В рамках охотхозяйственного соглашения орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязан предоставить юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право не только на добычу охотничьих ресурсов, но и на земельные и лесные участки в аренду на срок действия охотхозяйственного соглашения.

Охотхозяйственное соглашение предусматривает следующие условия:

¹ См.: Галанин А.В., Галанина И.А. Ресурсы растительного покрова Чукотки / Перспективы развития Берингии в XXI веке. Магадан, 2004.

² СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

- сведения о местоположении, границах и площади охотничьего угодья, о расположенных в его границах и предоставляемых в аренду земельных участках и лесных участках;
- сведения об охотничьих ресурсах в границах охотничьего угодья, а также о видах разрешенной охоты в его границах;
- требования к размещению минимального и максимального количества охотничьих ресурсов в границах охотничьего угодья;
- годовой размер арендной платы за предоставляемые в аренду и расположенные в границах охотничьего угодья земельные и лесные участки, рассчитанный исходя из минимальных размеров арендной платы, и годовой размер сборов за пользование объектами животного мира;
- срок действия охотхозяйственного соглашения;
- обязательства юридического лица или индивидуального предпринимателя, заключившего охотхозяйственное соглашение, проводить мероприятия по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания, создавать охотничью инфраструктуру, обеспечивать внутрихозяйственное охотустройство.

Как и многие договорные формы, охотхозяйственное соглашение прекращается по истечении срока его действия, по соглашению сторон этого соглашения, на основании решения суда.

Перед исследователями встает задача сопоставления отечественных и зарубежных моделей и схем взаимодействия органов власти и бизнеса в охотничьем деле, в том числе и на Крайнем Севере. Нередко на практике охотхозяйственные соглашения заключают общины КМНС.

Кроме того, экспертами предлагается расширить сеть наблюдательных постов для осуществления мониторинга, а также вести кадастр территорий накопленного экологического ущерба, на основе данных которого в дальнейшем можно будет разрабатывать программы экологического восстановления (реабилитации). Кадастр территорий накопленного экологического ущерба может быть прорывным пилотным проектом Ямала-Ненецкого автономного округа или любого другого полярного региона¹.

Нужно «сформировать прочную нормативно-правовую базу, регулирующую деятельность в Арктике»².

В целях укрепления экологической безопасности российского сектора Арктики и сохранения традиционного природопользования на Международном арктическом правовом форуме «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» (Салехард, 27–28 октября 2011 г.) был поставлен вопрос о подготовке наряду с

¹ См.: Сиваков Д.О., Конокотин Д.Н., Цирин А.М., Купряшкин Ю.В. Право и Арктика: экспериментальное научное исследование. М., 2007. С. 14.

² URL: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=818643&ct=news>

другими законодательными актами федерального закона «Об особых режимах природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации»¹. Пока законодатели находятся на подступах к нему.

Задуманный как головной, будущий закон может и должен учитывать повышенную уязвимость природных ресурсов (объектов), ландшафтов Крайнего Севера России, гармонизировать разные и подчас противоположные интересы нефтегазового комплекса, транспорта, сельского, охотничьего и рыбного хозяйства. Возможно, именно в этом законе следует предусмотреть учет территорий накопленного экологического ущерба, оценку стоимости их восстановления (реабилитации), а также пилотные проекты по их поэтапному и продуманному восстановлению. Очевидно, данный закон сможет восполнить существенные пробелы российского законодательства.

Рядом экспертов предлагается и другой подход: включать в отраслевые законы специальные главы, посвященные особенностям правовых режимов различных природных ресурсов и объектов в Арктической зоне. Очевидно, такие главы-«дополнения» могут быть введены в Земельный, Водный, Лесной кодексы Российской Федерации, в действующие Федеральные законы «О недрах» (1992), «О животном мире» (1995), «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (2004), «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (2009).

В то же время такие главы в отраслевых законах и кодексах должны разрабатываться на основе глубокого знания уже созданных законодателем моделей земельных, горных, водных, фаунистических и лесных правоотношений (включая и их недостатки).

Поскольку все названные подходы обладают как достоинствами, так и недостатками, не исключено их взаимное дополнение при решении эколого-правовых проблем Арктики.

Какими бы путями ни шла модернизация законодательства, целесообразно предусмотреть более строгие экологические требования к недропользованию (в особенности к добыче углеводородов), транспортной и градостроительной деятельности. Нельзя игнорировать также вопросы поиска, апробации и использования альтернативных источников энергии (например, ветровой, солнечной), а также поощрения такого многообещающего направления, как экологический туризм. Как представляется, необходимо заложить в законодательстве определенные экономические стимулы развития этой альтернативной деятельности. К их числу могут относиться льготные кредиты, налоговые льготы.

В связи с данными инициативами представляет интерес правовая охрана арктической зоны в зарубежных государствах.

¹ См.: Смольякова Т. Где наша дальняя земля // Российская газета. 2011. 8 ноября.

Законодательство США предусматривает повышенные экологические требования к эксплуатации арктических месторождений, включая континентальный шельф.

Углеводороды в недрах штата Аляски считаются национальным резервом. Правовое регулирование в пределах этого полярного штата решает следующие задачи:

- создание режима эффективного использования минеральных ресурсов;
- минимизация негативного влияния промышленной деятельности на жизнь коренного населения;
- возможное сохранение исключительно уязвимой природной среды, являющейся основой жизни коренного населения.

На региональном уровне действуют законы «О недропользовании штата Аляска», «Об охране недр Аляски», «Об управлении береговой зоной Аляски». Исполнение названных законодательных актов контролирует Министерство природных ресурсов этого штата¹.

Государственно-правовое регулирование горного дела в Аляске продиктовано стратегией сбережения национальных ресурсов. При этом экологические риски добычи углеводородов на шельфе Аляски настолько высоки, что не помогает даже добросовестное выполнение требований закона. Компания Shell в 2013 г. была вынуждена приостановить бурение.

В отношении северных территорий и акваторий в Канаде действует целый ряд законов: «О предотвращении загрязнения вод Арктики» (1970), «О внутренних водах на севере» (1970, 1985), «Об океанах» (1996), «Об индейцах» (1970, 1979)².

В преамбуле Закона «Об океанах» подчеркивается необходимость устойчивого развития океанов и их ресурсов, признается, что использование океанов и их природных ресурсов предоставляет государству беспрецедентные возможности для дальнейшего устойчивого прогрессивного всестороннего развития экономики, что будет способствовать процветанию и здоровью настоящего и будущего поколений канадцев для пользы отечеству. Государство поддерживает и стимулирует любую деятельность в отношении океанов и морских ресурсов при условии, что эта деятельность будет иметь открытый, честный и целостный характер при единообразии принципиального к ней отношения. В то же время Канада создает необходимые условия и предпосылки для предосторожного осуществления деятельности по владению, использованию, распоряжению, а также к исследованию, консервации, сохранению морских ресурсов «единственно в целях их защиты в соответствии с общими принципами проводимой государством природоохранной политики».

¹ См.: Павленко В.И., Селюков Ю.Г. Регулирование сферы недропользования в приарктических странах (США, Канада, Норвегия) // Арктика: экология и экономика. 2013. №3. С. 51–52.

² См.: Сиваков Д.О. Правовые проблемы охраны природных ресурсов Арктики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2009. № 18.

Согласно нормам Закона «Об океанах» государство несет ответственность за состояние экосистем морской среды. Главным координатором всех государственных органов, реализующих названный закон, является Министерство рыболовства и океанов. Последнее сотрудничает с иными министерствами, службами, агентствами Канады, а также с органами власти и должностными лицами провинций, органами местного самоуправления (общинами и населенными пунктами прибрежной зоны), с организациями, представляющими интересы коренного народонаселения, а также с другими компетентными и частными юридическими и физическими лицами. В Законе признается необходимым удовлетворение требований на предоставление им земельных участков для проживания или ведения на них определенных видов деятельности.

При этом министр по делам рыболовства и океанов имеет «полномочия по выработке, развитию и осуществлению национальной стратегии и политики в области управления морскими и прибрежными экологическими системами, а также теми экосистемами, которые расположены в устьях рек и на территориях, доступных приливам океанов или разливам рек и иных прибрежных водных объектов внутренних вод и внутренних морских вод».

Положения последнего закона распространяются в том числе и на эксплуатацию ресурсов Северного Ледовитого океана, отдельных его морей, всевозможные прибрежные зоны.

Важное значение для Королевства Норвегия имеет архипелаг Шпицберген. Закон от 15 июня 2001 г. № 79 «Об охране окружающей природной среды архипелага Свальбард» распространяется на все сухопутные и морские акватории архипелага. Первые строки этого Закона заслуживают цитирования: «Главная цель настоящего закона заключается в том, чтобы сохранять находящуюся в близком к ненарушенному состоянию окружающую природную среду архипелага Свальбард на непрерывно простирающихся площадях, включающих в себя естественные участки территории, элементы ландшафта, флору, фауну и памятники культуры.

В указанных рамках закон предоставляет возможность для поселения людей, проведения научной и хозяйственной деятельности, не оказывающей негативного воздействия на окружающую среду»¹.

В Законе даны общие положения, раскрыты обязанности бережного отношения и принципы осуществления властных функций, закреплены правовые режимы особо охраняемых территорий, флоры и фауны, памятников культуры, рассмотрены планирование использования площадей, деятельность, имеющая последствия для окружающей среды, надзор. Закон внедряет принцип предупреждения, требующий от административных органов в случае их неполной ин-

¹ URL: www.kursiv.no

формированности максимальной осторожности во избежание негативных экологических эффектов (параграф 7). Любая деятельность, осуществляемая на архипелаге, должна оцениваться с точки зрения той совокупной нагрузки, которой в связи с ее осуществлением будут подвергнуты окружающая природная среда и памятники культуры. Расходы по предотвращению и ограничению ущерба природе (включая загрязнение) должны покрываться теми лицами, по вине которых этот ущерб был нанесен или мог быть нанесен. Данные положения касаются проблем отходов (параграфы 8–9). По общему правилу параграфа 10 на Свальбарде должна использоваться техника, дающая минимально возможную экологическую нагрузку. Аналогичное правило действует по отношению к химическим и биотехнологическим продуктам, создающим меньший риск для природы. Из этих правил могут быть исключения, допустимые с точки зрения совокупного экологического анализа, формирующего нагрузку.

Полагаем, приведенные основополагающие правовые нормы отвечают высоким экологическим рискам полярных широт и заслуживают принятия во внимание в России.

Параграф 98 Закона предусматривает создание специального Фонда охраны природы Свальбарда, подчиняющегося министерству. Он пополняется за счет принудительных платежей, компенсаций, въездных пошлин, пошлин за охотничью и рыболовную лицензию. Принудительные платежи применяются в случаях правонарушений со стороны какого-либо лица (в том числе компаний, фондов, органов власти). В одних случаях их начинают взимать, если виновный не применит исправительные меры в установленные сроки, в других они назначаются заранее при возможности правонарушения. Может быть принято решение о применении принудительных платежей на все время, пока ситуация остается противозаконной, или об их применении в случае каждого отдельного правонарушения (параграф 96). Средства данного фонда могут быть использованы только для проведения на архипелаге работ, целью которых является охрана окружающей природной среды. В перечень таких работ входят мероприятия экологического мониторинга, приведение окружающей природной среды в первоначальное состояние, информационные и учебные меры.

Норвежский законодатель так определяет экологический мониторинг: «описание и наблюдение за состоянием окружающей природной среды, а также за причинами, вызывающими воздействие на окружающую природную среду, и за различными последствиями, которые осуществляемая деятельность вызывает в окружающей природной среде». Иными словами, экомониторинг позволяет выявлять экологические риски на разных стадиях хозяйственной и иной деятельности.

В положениях норвежского законодательства о Фонде охраны природы Свальбарда представлен справедливый правовой подход,

обеспечивающий компенсационный характер платежей за природопользование. В России он был без достаточных к тому оснований отменен. Подход к природопользованию как к средству пополнить казну, стремление отечественного законодателя упростить финансовые механизмы и схемы в непростом деле охраны природы не может улучшить экологическое состояние нашей страны, тем более в полярных широтах.

Итак, вернемся к российской арктической проблематике. Вызывают интерес Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 г.)¹. Этот документ концептуально направлен на экологически ориентированную модель развития, основанную на внедрении ресурсосберегающих и малоотходных технологий. Данная модель развития будет обеспечиваться прогрессивными требованиями закона, включая и готовящиеся законопроекты по Арктике.

Но такой рывок развития предполагает сотрудничество государства, бизнеса, науки, системы образования и здравоохранения, в том числе в связи с арктическими проектами, поэтому неслучайно в Государственной программе «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 436-р)² предусмотрено повышение геологической изученности недр Арктики.

На основе сопоставления российского и зарубежного опыта можно прийти к следующему выводу: сотрудничество государства, предпринимательства, науки, системы образования и здравоохранения позволит своевременно, гласно и профессионально добиваться соответствия между экологическими рисками и задачами правового регулирования хозяйственной деятельности на полярных и субполярных просторах России. В свою очередь, платежи за использование арктической природы послужат благородному делу охраны полярных природных богатств России.

¹ Документ опубликован не был. Система ГАРАНТ.

² СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 1601.

ЛИКВИДАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УЩЕРБА В ВИДЕ ОТХОДОВ ОТ ПРОШЛОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.В. Пономарев,
*научный сотрудник
отдела аграрного, экологического
и природоресурсного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

Активное освоение Российской Федерацией своих полярных территорий и акваторий в целях разведки новых и разработки открытых месторождений полезных ископаемых ведется достаточно давно. Однако данная деятельность подчас имеет и определенные негативные для окружающей среды последствия. Негативные последствия добычи полезных ископаемых на этих территориях (например, отходы горнодобывающего производства, отвалы горных пород, бурового шлама и др.) наносят существенный вред окружающей среде всей Арктической зоны, которая нуждается в особой правовой охране ввиду того, что является ареалом обитания многих редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира, водных биологических ресурсов.

В связи с этим в настоящее время большую роль играет создание особых правовых условий обеспечения экологической безопасности при регулировании недропользования в арктической части континентального шельфа Российской Федерации и во всей Арктической зоне. При этом следует отметить необходимость именно правового решения указанных вопросов внутри государства, которое также должно основываться на принципе невмешательства в государственные дела Российской Федерации извне и поддержания ее суверенитета (например, в связи с инцидентом, произошедшим с судном 'Arctic Sunrise' в сентябре 2013 г.).

При этом именно в российской Арктике проблемы все больше обостряются во многом из-за накопленного десятилетиями экологического вреда¹. В числе объектов накопленного экологического ущерба,

¹ Институты экологического права / рук. авт. колл. С.А. Боголюбов. М., 2010. С. 399; Сиваков Д.О. Российское право и «век Арктики» // Законодательство и экономика. 2011. № 10. С. 84.

находящихся в Арктической зоне России и до сих пор продолжающих наносить вред окружающей среде, специалисты выделяют ряд объектов горнодобывающей промышленности, нефтегазовых месторождений, атомных станций и хранилищ радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива, брошенные военные объекты. Кроме того, экологический ущерб связан и с радиоактивным загрязнением морской среды, с ракетно-космической деятельностью и т.д.¹

Однако наметились позитивные тенденции в решении этих проблем – в настоящее время проводится «уборка» арктической зоны. Так, по состоянию на осень 2012 г. выполнены все запланированные работы по сбору отходов на острове Земля Александры (архипелаг Земля Франца-Иосифа): вывезено на утилизацию 1892 т стальных бочек, собрано 4797 т твердых отходов, выполнена консервация 1744 т горюче-смазочных материалов, проведена техническая рекультивация земель на площади 50 га².

Арктика в правовой науке признается самостоятельным объектом государственной политики³, о чем свидетельствует и ряд документов программного характера, принятых за последние годы. В данных документах подчеркивается значимость охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на данных территориях и необходимость решения вопросов, связанных с ликвидацией накопленного экологического вреда, в первую очередь в виде отходов от прошлой хозяйственной деятельности.

Как указано в Государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2552-р⁴, серьезную угрозу биологическому разнообразию представляет предстоящее масштабное хозяйственное освоение российской Арктики в связи с изменением климата в последние десятилетия. Хранение не утилизированных отходов увеличивает опасность в связи с глобальным потеплением и разрушением вечной мерзлоты, которая ранее частично препятствовала распространению загрязняющих веществ (они не попадали в водную среду).

Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом РФ⁵ в целях совершенствования системы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны РФ, предусматривается создание и развитие

¹ См. подробнее: Соколов Ю.И. Арктика: к проблеме накопленного экологического ущерба // Арктика: экология и экономика. 2013. № 2 (10). С. 18–27.

² URL: <http://www.mnr.gov.ru>

³ См., например: Игнатьева И.А. Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации: проблемы правового обеспечения // Экологическое право. 2013. № 3. С. 20.

⁴ СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 71.

⁵ URL: <http://www.government.ru> (дата обращения: 20.02.2013).

эффективной системы обращения с отходами производства и потребления в Арктической зоне РФ, их максимальное вовлечение в хозяйственный оборот, ограничение ввоза на территорию Арктической зоны РФ продукции, тары и упаковки, утилизация которой экономически и технологически не обеспечена.

Более того, необходимость утилизации токсичных промышленных отходов и рекультивации природных ландшафтов, в первую очередь в местах компактного проживания населения, провозглашается в качестве одной из основных мер по реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне РФ (подп. «в» п. 8 Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969).

Интенсивное освоение Арктической зоны приведет к необходимости создания правовых и экономических условий для экологической реабилитации загрязненных за длительный период военной и промышленной деятельности северных приарктических территорий, ликвидации накопленного в результате данных видов деятельности негативного воздействия, экологического вреда, причиненного ими. Прежде всего, возникает проблема определения источников финансирования указанной деятельности, создания экономического механизма компенсации экологического ущерба, причиненного в результате прошлой хозяйственной деятельности. Следует отметить, что нормы подготовленного Минрегионом России проекта федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» (в настоящее время не внесен в ГД ФС РФ)¹ указанных вопросов не решают.

Целесообразно отразить основные концептуальные позиции государственной политики, закрепленные вышеуказанными документами, в действующем законодательстве об охране окружающей среды и в нормативных правовых актах, подлежащих принятию для создания правовой основы деятельности по освоению Арктической зоны РФ.

В настоящее время существенно тормозят процесс ликвидации накопленного экологического ущерба проблемы, связанные с несовершенством механизма законодательного регулирования указанных отношений. Так, законодательством Российской Федерации не определены понятия «экологический ущерб», «экологические обременения», не регламентированы вопросы ответственности за экологические обременения, нанесенные в результате прошлой хозяйственной деятельности. Отсутствуют методики выявления, учета и оценки экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью. Отсутствует также актуализированная и систематизированная информация об объектах (источниках) экологического ущерба, о территориях, загрязненных в результате хозяйственной деятельности,

¹ СПС «КонсультантПлюс».

об уровнях их загрязнения и о масштабах экологического ущерба, накопленного в результате прошлой хозяйственной деятельности. Не отработаны механизмы финансирования соответствующих мероприятий по ликвидации экологического ущерба, связанного с хозяйственной деятельностью, и реабилитации загрязненных территорий на основе механизмов государственно-частного партнерства.

В связи с этим необходимы разработка и реализация комплекса мер по возмещению экологического ущерба, предусматривающих ликвидацию загрязнения территорий, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, с учетом международного опыта и всестороннего изучения масштабов проблемы накопленного экологического ущерба в Российской Федерации, формирование и отработка правовых и инвестиционных механизмов ликвидации экологических обременений¹.

Необходимость решения вопросов, связанных с ликвидацией прошлого экологического ущерба, отмечалась Президентом РФ В.В. Путиным в его Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. Подчеркивалась необходимость пристального внимания вопросам экологии и экологического оздоровления территорий, что подразумевает также и решение вопросов компенсации ущерба, нанесенного окружающей среде. И в упомянутой выше Государственной программе «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» уже предусматривается комплекс мероприятий по экологической реабилитации территорий, включая ликвидацию объектов накопленного экологического ущерба, в числе которых заброшенные свалки промышленных и бытовых отходов.

Вопросы ликвидации накопленного экологического ущерба тесно связаны с перспективами дальнейшего развития России. Согласно Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанному Минэкономразвития России, темпы перехода к новой модели развития и, соответственно, снижения негативного воздействия на окружающую среду существенно зависят от формирования технологической базы и финансовых инструментов ликвидации прошлого экологического ущерба, развития индустрии утилизации и вторичного использования отходов производства и потребления².

Именно нарушение правил обращения с отходами производства и потребления (в особенности их хранения и захоронения) наносит колоссальный и зачастую невосполнимый вред окружающей среде и отдельным ее компонентам. Официальные статистические данные свидетельствуют о неудовлетворительной ситуации в сфере обращения

¹ См.: Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Правовые проблемы возмещения прошлого экологического ущерба // Экология производства. 2011. № 6. С. 40–41.

² URL: <http://www.economy.gov.ru>

с отходами на территории Российской Федерации и о большом объеме накопленного экологического ущерба: в соответствии с представленными субъектами Российской Федерации данными только в 2011 г. было выявлено 41 854 несанкционированные свалки и ликвидировано 35 252 (84%) из них¹.

Серьезной проблемой, связанной с возмещением вреда, нанесенного окружающей среде загрязнением ее отходами производства и потребления, является установление причинителя такого вреда, в особенности если речь идет о заброшенных свалках бытовых и промышленных отходов, являющихся объектами накопленного экологического ущерба.

Ведущая роль в данной сфере отведена находящейся в ведении Минприроды России Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзору). Росприроднадзор последние несколько лет ведет активную работу по инвентаризации и учету объектов накопленного экологического ущерба по субъектам Российской Федерации, а также осуществляет деятельность по ликвидации заброшенных свалок бытовых и промышленных отходов и экологической реабилитации территорий. В целях повышения эффективности указанных работ Росприроднадзором было подготовлено нормативно-правовое и методическое обеспечение: приказом от 25 апреля 2012 г. № 193 были утверждены Методические рекомендации по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба, в соответствии с которыми объектом накопленного экологического ущерба в настоящее время признаются загрязненные территории, в том числе бесхозные территории, образованные в результате прошлой хозяйственной деятельности, а также объекты размещения отходов и иные объекты (здания, сооружения, загрязненные земельные участки), вокруг которых сформировалось загрязнение или которые сами являются загрязненными, на которых деятельность под управлением организации осуществлялась в прошлом и на которых остались отходы, негативно влияющие на природную среду.

Вместе с тем следует отметить отсутствие надлежащей законодательной основы для осуществления деятельности по ликвидации накопленного экологического ущерба, одним из ключевых вопросов которой является финансирование указанных мероприятий. Российское законодательство об охране окружающей среды даже не использует понятие «экологический ущерб», а содержит понятие «вред окружающей среде (экологический вред)», под которым понимает негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2011 году». М., 2013. С. 67.

и истощение природных ресурсов (ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ (далее – Закон). При этом согласно ст. 3 указанного Федерального закона платность природопользования и возмещения вреда окружающей среде является одним из важнейших принципов природоохранной деятельности в Российской Федерации. Таким образом, экологический вред по российскому законодательству представляет собой не что иное, как натуральный вред, заключающийся в устойчивом ухудшении состояния окружающей среды в целом и отдельных природных ресурсов и объектов в частности.

Использование данного понятия в российском законодательстве обусловлено, на наш взгляд, тем, что именно понятие «вред» в полной мере характеризует устойчивое ухудшение состояния окружающей среды в результате ее загрязнения, то есть натуральную форму данных негативных изменений, которая может быть компенсирована и устранена, прежде всего, проведением природоохранных восстановительных мероприятий. В свою очередь, понятие «экологический ущерб» или «ущерб, нанесенный окружающей среде», полагаем, следует использовать в том случае, когда речь идет о стоимостной (материальной) форме, компенсируемой в первую очередь путем внесения денежных средств, или иной подобной материальной форме.

Ситуация существенным образом изменилась в положительную сторону, когда Минприроды России по указанию Президента РФ и Правительства РФ по итогам решений, принятых на заседании Государственного совета в г. Дзержинске 9 июня 2011 г., был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)», который был внесен в Правительство РФ.

Необходимость подготовки данного законопроекта во многом обусловлена отсутствием должного регулирования отношений по оценке, ликвидации и возмещению вреда, причиненного окружающей среде в ходе осуществления прошлой хозяйственной деятельности, виновника которого установить уже не представляется возможным либо невозможно привлечь виновного к юридической ответственности.

Как уже отмечалось выше, положения ст. 77–79 Закона об охране окружающей среды, закрепляющие порядок расчета и возмещения вреда окружающей среде, регулируют соответствующие отношения в том случае, когда причинитель вреда установлен, но абсолютно не применимы к тем случаям, когда он неизвестен.

Более того, законодательно не закреплён приоритет возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в натуральной форме пе-

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

ред денежной. Стремление хозяйствующих субъектов, являющихся причинителями вреда, в большинстве случаев возместить вред окружающей среде в денежной форме и устраниваться от проведения работ по восстановлению ее нарушенного состояния на практике приводит к тому, что вред остается не ликвидированным. Проблема состоит в том, что денежные средства от причинителя вреда поступают в бюджеты соответствующих уровней бюджетной системы и ввиду отсутствия внебюджетных экологических фондов расходуются далеко не только на природоохранные цели, а форм государственного контроля за ликвидацией причиненного ущерба в случае, если он возмещен, как и критериев определения лиц, обязанных в этом случае его ликвидировать, нет.

Вместе с тем закрепление данного приоритета в нормах действующего законодательства вряд ли коренным образом изменит ситуацию к лучшему – так или иначе, но у хозяйствующего субъекта остается право выбора между проведением работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды и возмещением вреда в денежной форме, и в большинстве случаев загрязнитель выберет последний вариант как наименее хлопотный.

Одной из ключевых проблем в сфере ликвидации прошлого экологического ущерба является определение субъекта, на которого возлагаются соответствующие обязанности за счет своих средств ликвидировать нанесенный экологический ущерб. Учитывая то, что причинителя вреда установить уже не представляется возможным, простейшим и наиболее логичным способом является возложение соответствующей обязанности на собственника земельного участка, которому такой ущерб причинен (например, земельного участка, на котором находится заброшенная свалка промышленных или бытовых отходов). В связи с этим требуется организация и проведение органами государственной власти работ по установлению и оценке прошлого экологического ущерба в целях его последующей ликвидации.

Заслуживает особого внимания порядок финансирования работ по ликвидации такого экологического ущерба – в частности, целесообразно рассмотрение вопроса о создании специального фонда (например, о восстановлении Федерального внебюджетного экологического фонда), в котором бы аккумулировались денежные средства, используемые впоследствии в первую очередь для ликвидации прошлого экологического ущерба. Также следует отметить, что закрепление обязанности собственника земельного участка по ликвидации прошлого экологического ущерба на нем неэффективно без разработки системы мер экономического стимулирования, создающей условия заинтересованности собственника в скорейшем и наиболее полном проведении работ по восстановлению нарушенного состояния природной среды.

Таким образом, одной из важнейших и первоочередных задач, связанных с созданием правовых механизмов ликвидации экологиче-

ского ущерба в виде отходов от прошлой хозяйственной деятельности в арктической деятельности, является определение формы, в которой будет осуществляться законодательное регулирование указанных отношений – в форме специального федерального закона или внесения соответствующих изменений в уже действующее законодательство. Очевидно, что требуется закрепление соответствующих норм в проекте федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», а также внесение изменений в ряд законодательных актов в целях закрепления перечисленных выше концептуальных положений (в частности, в Закон об охране окружающей среды и ряд иных законодательных актов).

Вне зависимости от формы законодательного решения указанных экологических проблем Арктика и Арктическая зона являются стратегически важными для Российской Федерации территориями, месторождения полезных ископаемых там составляют значительную часть природоресурсного потенциала страны, и они могут стать объектом притязания со стороны других мировых держав. В связи с этим необходимо проведение тщательно взвешенной государственной политики, направленной на обеспечение безопасности работ по освоению российской части Арктики и ее континентального шельфа, одним из основных направлений которой должно стать обеспечение экологической безопасности при разработке природных ресурсов Арктической зоны.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА АРКТИЧЕСКИХ И ДРУГИХ СЕВЕРНЫХ ЛЕСОВ

Ю.И. Шуплецова,
*кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник
отдела аграрного, экологического
и природоресурсного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

Вопросы охраны лесов как компонента окружающей среды на международном уровне и сотрудничества различных государств в данной сфере не теряют своей актуальности уже многие годы. Началом данного процесса на наднациональном уровне принято считать Декларацию по окружающей среде и развитию, утвержденную Конференцией ООН по окружающей среде и развитию 3–14 июня 1992 г. (Рио-де-Жанейро)¹.

Первоначально на Конференции предлагалось принять Всемирную конвенцию по лесам. Однако по итогам Конференции, в результате противоречия между развитыми и развивающимися странами, был принят документ так называемого мягкого права, который явился первым международным документом в сфере сотрудничества государств в мировом масштабе по устойчивому лесопользованию под названием «Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов» (Принципы лесоводства)². Главной целью международного взаимодействия в указанной области является совершенствование управления, сохранение и устойчивое развитие всех видов лесов, в том числе так называемых бореальных (северных).

Еще одним важным международным документом в указанной сфере является Экологическая программа для Европы, принятая в г. Софии в октябре 1995 г., которая, однако, не получила должного развития как на международном, так и на национальном уровне³. В указанной Программе отмечается, что в числе наиболее важных факторов деградации лесов в некоторых районах Европы можно на-

¹ URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/riodecl.html>

² См. подробнее: Солнцев А.М., Миловидов О.Д. 15-летний итог деятельности ООН в сфере сохранения лесных ресурсов // Юрист-международник. 2007. № 3.

³ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

звать неустойчивые методы ведения лесного хозяйства, загрязнение воздуха и лесные пожары. Загрязнение воздуха, включая кислотные дожди, которое, как считается, превышает критические уровни и нагрузки для лесных экосистем, представляет собой серьезную угрозу для устойчивости лесных ресурсов в Центральной и Восточной Европе, а также, что касается кислотных дождей, – в Северной Европе.

Функции европейских лесов, не связанные с производством древесины, такие как охрана природы, сохранение биологического разнообразия, образование грунтовых вод, предотвращение эрозии, защитная функция и организация отдыха, все чаще рассматриваются в качестве важных аспектов устойчивого развития лесов.

Распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2552-р была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы»¹. В ней отмечается, что, являясь крупнейшим по площади государством в мире, Российская Федерация играет ключевую роль в поддержании глобальных функций биосферы. В России представлены все основные экосистемы Евразии (полярные пустыни, тундры, лесотундры, тайга, бореальные леса, лесостепи, степи, полупустыни, субтропики) и произрастает порядка 5% мировой флоры сосудистых растений.

Бореальные леса – это леса Северного полушария от их северной границы с лесотундрой до средних широт, произрастающие в условиях холодного, умеренно холодного и умеренного климата (преимущественно хвойные, в южной части их распространения – также хвойно-лиственные). Зона бореальных лесов традиционно выделяется в основном между 50 и 70° с.ш.², то есть фактически это леса Арктической зоны. Несмотря на то что вопрос о южной границе Арктики остается дискуссионным, многие ученые склонны считать, что ею является Северный полярный круг (66° 33′ мин. с.ш.)³.

Следует отметить, что многие субъекты Российской Федерации, чья территория расположена в пределах между 50 и 70° с.ш., являются многолесными регионами. Так, например, по состоянию на 1 января 2003 г. общая площадь земель лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, на территории Республики Саха (Якутия) составляла 82,5% ее территории⁴. В Ямало-Ненецком автономном округе, вся территория которого относится к территории Крайнего Севера, леса

¹ СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 71.

² URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/terminology/b/61>

³ См.: Международное экологическое право: учебник / Т.Г. Авдеева, А.И. Алиев, Р.П. Амирова и др.; отв. ред. Р.М. Валеев. М., 2012. С. 312.

⁴ См.: Распоряжение Президента РС (Я) от 16 февраля 2009 г. № 74-РП «Об утверждении Лесного плана Республики Саха (Якутия)» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

расположены на площади 33 385,3 тыс. га, что составляет около 50% всей территории округа¹.

С целью обеспечения выполнения международных обязательств Российской Федерации и устойчивого управления лесами Федеральной службой лесного хозяйства России был издан приказ от 5 февраля 1998 г. № 21 «Об утверждении критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации»². Этот документ является единственным нормативным актом (даже с учетом того, что он не был официально опубликован), который отражает участие России в так называемом Монреальском процессе. В основе данного документа, как указано в нем самом, – результаты дискуссий по критериям и индикаторам устойчивого управления лесами, разработанным для лесов Европы (Жельсинкский процесс) и для умеренных и бореальных лесов мира (Монреальский процесс). Соответствующие списки критериев и индикаторов были рассмотрены с точки зрения их приемлемости для условий России, ее природных и социально-экономических особенностей, в том числе и управления лесами. Следует также учесть, что с момента принятия данного приказа существенно изменилось не только лесное законодательство (в 2006 г. был принят новый Лесной кодекс), но и экологическое законодательство вообще (в 2002 г. вступил в силу Федеральный закон «Об охране окружающей среды»).

В последние годы было сделано несколько попыток активизировать участие России в Монреальском процессе. Были проведены переговоры с Международным банком реконструкции и развития (МБРР) о займе для финансирования пилотного проекта по устойчивому лесопользованию, такой заем был получен, и пилотный проект «Псковский лес» частично даже был реализован. Однако следует отметить, что устойчивое управление лесами стало нормой для российского законодательства, хотя его приоритет и закрепляется в ст. 1 Лесного кодекса РФ.

Рабочая группа по критериям и показателям в интересах сохранения и устойчивого управления лесами северных и умеренных широт (Монреальский процесс) была основана в Женеве в июне 1994 г. для продвижения разработки международных критериев и индикаторов сохранения и устойчивого управления лесами северных и умеренных широт на национальном уровне. В состав рабочей группы входят Австралия, Аргентина, Канада, Китай, Мексика, Новая Зеландия, Республика Корея, Россия, Соединенные Штаты Америки, Чили, Южная Корея и Япония, на территориях которых в совокупности расположено примерно 90% умеренных и бореальных (северных) ле-

¹ См.: Постановление губернатора ЯНАО от 18 декабря 2012 г. № 175-ПГ «Об утверждении Лесного плана Ямало-Ненецкого автономного округа» // Красный Север. 2012. 25 декабря.

² Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

сов мира. В заседаниях рабочей группы также участвовали представители международных и неправительственных организаций других стран¹.

В Экологической программе для Европы отмечается, что разработка концепции повышения уровня устойчивости лесного хозяйства является одним из направлений деятельности в процессе выполнения решений Конференции, состоявшейся в Рио-де-Жанейро, и Хельсинкской конференции по вопросам охраны лесов в Европе на уровне министров, которая была проведена в 1993 г.

В феврале 1995 г. в г. Сантьяго (Чили) указанные выше страны одобрили всеобъемлющий набор критериев и показателей для сохранения лесов и устойчивого управления ими, которые могли бы использовать соответствующие директивные органы. Этот документ представляет собой критерии и индикаторы (вместе с заявлением об их одобрении), известные как Декларация Сантьяго.

В данной Декларации признается, что рациональное использование всех видов лесов, в том числе умеренных и бореальных, является важным шагом в реализации Заявления о принципах лесопользования и Повестки дня на XXI в., принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро, и имеет отношение к Конвенции ООН по биологическому разнообразию, изменению климата и опустыниванию.

При этом отмечается, что при применении согласованных критериев и показателей необходимо будет принять во внимание большие различия между государствами в отношении характеристик своих лесов (воспроизводство лесов, собственность на землю, численность населения, экономическое развитие, научный и технологический потенциал, социальная и политическая структура). Разработанные и принятые критерии и индикаторы сохранения и устойчивого управления умеренными и бореальными лесами при этом не являются юридически обязательными, а могут применяться в качестве руководящих принципов для проведения лесной политики.

В России данные критерии применяются для дополнительного анализа деятельности государственных органов управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации на соответствие принципам устойчивого управления лесами, рекомендуемым мировым сообществом. При этом в качестве наиболее важных аспектов устойчивого развития должны рассматриваться функции европейских лесов, не связанные с производством древесины, такие как защита окружающей среды, сохранение биологического разнообразия, образование грунтовых вод, предотвращение эрозии, а также рекреационная функция.

¹ URL: www.mpci.org

Критерии устойчивого управления лесами и индикаторы для их оценки предназначены для обоснования лесной политики Российской Федерации в целом, а также в субъектах Российской Федерации.

В соответствии с названным выше приказом от 5 февраля 1998 г. № 21 устойчивое управление лесами России – это целенаправленное, долговременное, экономически выгодное взаимоотношение человека и лесных экосистем. Эти взаимоотношения могут сопровождаться периодическим изъятием лесной продукции с помощью различных технологий, с применением машин и механизмов. Использование рыночных и нерыночных «полезностей» леса не должно вести к деградации или исчезновению не только лесов вообще, но и отдельных их видов в частности. Устойчивое управление лесами предполагает многоцелевое, непрерывное и неистощительное использование лесных ресурсов, функций и свойств лесов – как имеющих рыночную стоимость (древесина, продукты побочного пользования и т.п.), так и не имеющих таковой (например, воздействие на духовное здоровье народа или сохранение исторических традиций).

Критерии – стратегические направления практической деятельности для осуществления принятых принципов. Критерии сохранения и устойчивого управления лесами реализуются на уровне практического ведения лесного хозяйства и могут контролироваться по соответствующим индикаторам устойчивого управления лесами. Каждый критерий может быть оценен по совокупности характеризующих его индикаторов, которые представляют собой количественные и описательные характеристики критериев устойчивого управления лесами. Совокупность индикаторов позволяет оценить направление изменений в управлении лесами, соответствующих конкретному критерию.

Необходимо заметить, что в отличие от Декларации Сантьяго в России выделяются только шесть критериев, поскольку в качестве отдельного критерия не рассматривается сохранение и поддержание плодородия почв и водных ресурсов.

К числу критериев относятся:

- поддержание и сохранение продуктивной способности лесов;
- поддержание приемлемого санитарного состояния и жизнеспособности лесов;
- сохранение и поддержание защитных функций лесов;
- сохранение и поддержание биологического разнообразия лесов и их вклада в глобальный углеродный цикл;
- поддержание социально-экономических функций лесов;
- инструменты лесной политики для сохранения устойчивого управления лесами.

Несмотря на имеющуюся нормативную базу, принятые критерии и индикаторы не стали основой для лесной политики государства. Более того, в юридической литературе данный вопрос является практически не исследованным. Даже в такой интересной и обширной ра-

боте, как книга Е.А. Высторобца «Экологическое право – мотивации в международном сотрудничестве» (М., 2006), Монреальский процесс не освещается достаточным образом. Отдельные вопросы международного сотрудничества поднимаются в имеющихся комментариях к лесному законодательству¹. Однако этого недостаточно.

Следует отметить, учитывая необходимость международного правового сотрудничества в данной сфере, что работа с критериями и индикаторами различных процессов является типичным приемом международно-правового регулирования. Критерии и показатели, характеризующие основные компоненты устойчивого лесопользования, обеспечивают основу для ответа на фундаментальный вопрос: «Что важно для лесов»?

Леса как экосистемы должны быть обеспечены сложным и динамическим массивом экологических и социально-экономических условий. Необходимо использовать все средства для мониторинга и оценки национальных тенденций в состоянии лесов и лесопользования, для предоставления информации, необходимой для разработки политики, соответствующей устойчивому управлению лесами.

Критерии, определенные Монреальским процессом, включают жизненно важные функции и атрибуты (биоразнообразие, продуктивность, состояние лесов, углеродный цикл, защита почвы и воды), социально-экономические выгоды (древесина, отдых и культурные ценности), а также законы и правила, составляющие основу лесной политики. Вместе эти критерии и показатели Монреальского процесса отражают экосистемный подход к устойчивому лесопользованию и должны служить на благо человечества. Они обуславливают новые подходы к управлению лесами и содействуют планированию, разработке и контролю лесной политики. Монреальский процесс не статичен – критерии и индикаторы будут пересматриваться и уточняться с учетом новых результатов научных исследований, развития технологий и расширения возможностей для измерения показателей.

¹ См., например: Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2010; Пуряева А.Ю. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2007 и др.

Раздел 4

ПРАВОВОЙ СТАТУС КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА



ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ СТАТУСА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА РОССИИ

Л.В. Андриченко,
доктор юридических наук,
руководитель Центра
публично-правовых исследований
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

Арктическая часть территории России характеризуется суровыми природно-климатическими условиями. Данные условия определяют особенности жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, культура которых имеет непреходящую ценность как образец адаптации человека к экстремальным условиям Севера. Многовековой опыт проживания в экстремальных природных условиях определил специфику их образа жизни, неповторимость культуры и традиций. Большинство из них продолжают использовать природные ресурсы традиционными способами, сохраняя свою самобытность.

Коренные малочисленные народы составляют в настоящее время около 15% от общего населения российской части Арктики. В Арктической зоне России проживают около 1 млн человек, при этом более 150 тыс. из них – это представители 17 малочисленных народов (самы, ненцы, ханты, манси, селькупы, кеты, энцы, нганасаны, долганы, эвенки, эвены, юкагиры, чукчи, эскимосы, кереки, чуванцы и коми-ижемцы)¹. 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.

В Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу в числе основных мер по реализации государственной политики в области социально-экономического развития Арктической зоны РФ, затрагивающих статус коренных малочисленных народов, указано лишь на «обеспечение рационального природопользования и развития экологически безопасных видов туризма в местах компактного проживания и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов,

¹ См.: Мурашко О.А. Коренные народы Арктики и «народы Севера»: история, традиции, современные проблемы // Арктика: экология и экономика. 2011. № 3.

сохранение культурного наследия и языков, народно-художественных промыслов». Между тем проблема защиты прав коренных малочисленных народов Арктики носит более глобальный характер.

Фундаментальность данной проблемы состоит в том, что давление доминирующей культуры индустриального и постиндустриального общества оставляет все меньше возможностей для сохранения их традиционного образа жизни, материальных основ этнической культуры, да и самих народов как своеобразных этнических общностей. Трудовая деятельность этих народов в традиционных и практически единственно возможных для них областях хозяйствования существенно и постоянно затрудняется сокращением находящихся в их распоряжении и являющихся источником их существования природных ресурсов.

В некоторой степени усугублению данной проблемы способствовали длительное время господствовавшие во многих странах, включая Россию, общественные стереотипы в отношении данных народов, культура которых рассматривалась как отсталая, подлежащая «цивилизационной» обработке в процессе модернизации. Политика, проводимая в отношении данных народов, во многом была направлена на «интеграцию» коренного населения в жизнь доминирующего общества.

Такая позиция, как известно, до конца 1980-х гг. существовала и в международном праве, где имела место ориентация на языковую и культурную ассимиляцию коренных народов. Этот подход давал повод исходя из узко понимаемых критериев современности и прогресса к делению различных народов на «отсталые» и «цивилизированные».

Однако под влиянием, прежде всего, политической борьбы представителей самих коренных народов, категорически не согласных с таким подходом, было доказано, что политика ассимиляции и интеграции, направленная на вовлечение этих групп населения в русло развития мирового сообщества, часто приводит к обратным результатам. Организация Объединенных Наций и Международная организация труда признали, что защита прав коренных народов является важнейшим аспектом проблемы прав человека и законным основанием для обеспокоенности международной общественности. Все теории и практика расового, этнического, культурного или религиозного превосходства над коренными народами с правовой точки зрения были признаны социально несправедливыми и морально осуждены¹.

В конце 1980-х гг. на уровне мирового сообщества была осознана необходимость выделения специальных прав коренных народов, и было признано, что «все народы вносят вклад в многообразие и богатство цивилизаций и культур, которые составляют общее наследие

¹ См. об этом: Коренное население: глобальное стремление к справедливости: доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. М., 1990. С. 219–220.

человечества»¹. Это существенно повысило статус коренных народов, возведя проблему их сохранения и развития в ранг задачи общемирового значения. Был подтвержден широкий спектр прав коренных народов, в том числе на ресурсы и территории исконного проживания, а также другие важные для них права². Подчеркивалось, что только через обладание и реализацию особых прав коренных народов, политику протекционизма и обеспечение определенных преимуществ можно добиться их реального равенства с другими народами и тем самым обеспечить социальную справедливость³.

В настоящее время специфика развития коренных малочисленных народов Севера в большинстве стран мира, где они проживают, включая Россию, опирается на их особый правовой статус и осуществляется преимущественно на базе ценностей не доминирующего, а традиционного общества, что создает условия для сохранения их этнической самобытности.

Основой государственной политики Российской Федерации, вытекающей из Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации⁴, 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); 2) экономическая (устойчивая эксплуатация ресурсов, развитие инфраструктуры региона и обеспечение участия общин коренных малочисленных народов в реализации крупномасштабных проектов); 3) экологическая (защита окружающей среды, ограничение негативного воздействия промышленной деятельности на территории природопользования коренных малочисленных народов Севера, сохранение биоразнообразия региона).

Сложные природно-климатические условия, уязвимость традиционного образа жизни и малочисленность каждого из народов Севера обусловили необходимость формирования особого направления законодательной политики в отношении их устойчивого развития, предусматривающего системные меры по сохранению самобытной

¹ Бойченко Ю.А. Международные механизмы и тенденции в сфере защиты прав коренных народов // Московский журнал международного права. 2001. № 3. С. 128–129.

² См.: Коренное население: глобальное стремление к справедливости: доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. М., 1990. С. 227–229; Права коренных народов: изложение фактов. Нью-Йорк, 1992.

³ См. об этом: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 132–136.

⁴ 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.

культуры, традиционного образа жизни и исконной среды обитания этих народов. Направления законодательного регулирования касаются определения статуса и коренных малочисленных народов России в целом, и отдельной, более узкой группы коренных малочисленных народов – коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. При этом коренные малочисленные народы, проживающие в Арктическом регионе, в полной мере пользуются статусом коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; отдельное регулирование в отношении них не осуществляется.

В основе законодательного регулирования лежат положения Конституции РФ о том, что «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации» (ст. 69). Закрепив в Конституции соответствующие положения в отношении коренных малочисленных народов, Россия продемонстрировала готовность развивать в законодательстве положения международного права, направленные на защиту указанных этнических групп населения.

По сути данное положение – одно из конкретных проявлений более общей конституционной нормы: согласно ч. 4 ст. 15 Основного Закона общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы; при этом если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены российским законом, то применяются правила международного договора. Существенное значение для анализа функционирования в России международных договоров имеет тот факт, что неотъемлемой частью правовой системы нашей страны являются не все договоры, а лишь ратифицированные и опубликованные в соответствующем порядке¹. Только они могут устанавливать иные правила, чем содержащиеся в федеральных законах.

Регулирование отношений, связанных с защитой прав коренных малочисленных народов Севера, осуществляется, прежде всего, на основе признания за каждым лицом, относящим себя к данным народам, главных общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, нашедших закрепление в гл. 2 Конституции, а также в общепризнанных принципах и нормах международного права, касающихся прав человека, и международных договорах Российской Федерации. К числу важнейших международных договоров в области прав человека, в которых участвует Россия, относятся: Устав ООН 1945 г.²,

¹ См.: Колесников Е.В. Международные договоры как источник российского конституционного права / Международно-правовые стандарты в конституционном праве. М., 2006. С. 65.

² См.: Действующее международное право. Т. 1. М., 1996. С. 7–33.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г.¹, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.², Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.³, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.⁴, Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.⁵, Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1987 г.⁶, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.⁷, Конвенция о правах ребенка 1989 г.⁸, Конвенция о политических правах женщин 1952 г.⁹ и др.

Кроме *общих гарантий* имеются *специальные гарантии*, то есть правовые нормы, направленные исключительно на защиту прав коренных малочисленных народов. В законодательстве Российской Федерации находит отражение ряд положений международных правовых актов в области защиты прав коренных народов (как юридически обязательных, так и имеющих рекомендательное значение).

В международном праве к числу «жестких» международных правовых актов, непосредственно регулирующих права коренных малочисленных народов, относится Конвенция № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 г.¹⁰ Поскольку Россия не участвует в данной Конвенции, ее положения не могут рассматриваться для нашей страны как юридически обязательные. Тем не менее Россия признает важность данного документа для развития прав коренных народов. Многие положения этой Конвенции оказывают значительное влияние на развитие законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера.

Конвенцией № 169 МОТ закреплено, в частности, что при применении данного акта признаются и охраняются социальные, культурные, религиозные и духовные ценности и практика указанных народов, должным образом учитывается характер проблем, с которыми сталкиваются группы и отдельные лица; уважается неприкосновенность ценностей, практики и институтов указанных народов; проводится политика, направленная на смягчение трудностей, переживаемых

¹ См.: Международное публичное право: сборник докладов. Т. 1. М., 1996. С. 460–464.

² Там же. С. 470–482.

³ Там же. С. 464–470.

⁴ Ведомости СНД и ВС СССР. 1954. 22 июня.

⁵ Ведомости СНД и ВС СССР. 1969. 18 июня.

⁶ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4465.

⁷ Ведомости СНД и ВС СССР. 1982. 23 июня.

⁸ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. 7 ноября.

⁹ См.: Действующее международное право. Т. 2. М., 1997. С. 45–48.

¹⁰ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда, 1957–1990. Женева, 1991. Т. II. С. 2193–2207.

указанными народами в связи с новыми условиями жизни и труда, с участием соответствующих народов и в сотрудничестве с ними.

Помимо этого закрепляется право коренных народов решать вопрос выбора собственных приоритетов для развития в той мере, в какой он затрагивает их жизнь, верования, институты, духовное благополучие и земли, которые они занимают или используют каким-либо иным образом, а также право осуществлять контроль (по мере возможности) за собственным экономическим, социальным и культурным развитием. Коренным народам предоставлено право участвовать в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ национального и регионального развития, которые могут непосредственно их касаться, право на получение справедливой компенсации за ущерб, который может быть причинен коренным народам вследствие хозяйственной деятельности, и другие права.

Хотя Россия не несет, как отмечено выше, прямых юридических обязательств по вопросам реализации названной Конвенции, она, как и любой член МОТ, должна сообщать по требованию Административного совета в установленные периоды Генеральному директору Международного бюро труда о положении законодательства и соответствующей практике по вопросам, установленным в Конвенции № 169 МОТ, об обстоятельствах, препятствующих ратификации Конвенции или задерживающих ее, а также о том, какие меры были предприняты или намечены для придания силы любым положениям этой Конвенции путем законодательных и административных мер, коллективных договоров или любым другим путем. Это стимулирует Российскую Федерацию развивать законодательство и правоприменительную практику в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера.

Еще одним «жестким» универсальным международным актом, в котором нашли отражение нормы, закрепляющие права коренных народов, является Международная конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.¹, принятая в рамках Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Россия подписала названную Конвенцию в июне 1992 г. и ратифицировала ее в 1995 г.² В документе говорится, что стороны признают большую и традиционную зависимость многих местных общин и коренного населения, являющихся хранителями традиционного образа жизни, от биологических ресурсов и желательность совместного пользования на справедливой основе выгодами, связанными с использованием традиционных знаний, нововведений и практики, имеющих отношение к сохранению биологического разнообразия и устойчивому использованию его компонентов. При этом

¹ СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

² См.: Федеральный закон от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 601. Конвенция вступила в силу для России 4 июля 1995 г.

устанавливается, что каждая договаривающаяся сторона, насколько это возможно и целесообразно в соответствии с ее национальным законодательством, обеспечивает уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, способствует их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики, а также поощряет совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики.

Положения названного международного акта имеют принципиальное значение, поскольку подчеркивают зависимость традиционного образа жизни коренных народов от сохранения биологического разнообразия. В документе содержится призыв к государствам-участникам обеспечивать уважение, сохранение, поддержание и широкое применение знаний, нововведений и практики коренных общин. Устанавливая данные положения, Конвенция ссылается на национальное законодательство, которое обеспечивает реализацию ее норм. Этот факт, а также указание на то, что применение данной Конвенции реализуется каждой из сторон в той мере, «насколько это возможно и целесообразно в соответствии с ее национальным законодательством», обеспечивают определенную гибкость в применении данной Конвенции.

Помимо указанных международных договоров, существенную роль в регламентации прав коренных народов играет Декларация о правах коренных народов, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 13 сентября 2007 г.¹ Положения Декларации имеют рекомендательный характер для государств, закрепляют широкий спектр как индивидуальных, так и коллективных прав коренных народов. К числу этих прав относятся культурные права, право на образование, здравоохранение, трудоустройство, родной язык. Коренные народы согласно Декларации имеют права: на самоопределение, в рамках которого они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают собственное экономическое, социальное и культурное развитие; на автономию или самоуправление при осуществлении их права на самоопределение в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также к путям и средствам финансирования их автономных функций; сохранение и укрепление своих политических, экономических, социальных и культурных институтов при сохранении права на полное участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства; жить в условиях свободы, мира и безопасности в качестве отдельных народов, не подвергаясь

¹ Документ опубликован не был.

актам геноцида или любым другим актам насилия, включая насильственное перемещение детей из одной группы в другую; на защиту от насильственной ассимиляции или уничтожения культуры и др.

Россия выступила на стороне воздержавшихся при принятии Декларации ООН, поскольку не все положения данного международного документа в полной мере соответствуют нормам и принципам Конституции РФ. 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 собственное экономическое, социальное и культурное развитие, Россия совместно с рядом других государств еще на стадии принятия Декларации предлагала дополнить текст этого акта в данной части ссылкой на положения итогового документа Всемирной конференции по правам человека 1993 г. (Венской декларации и Программы действий от 25 июня 1993 г.¹). В соответствии с этими положениями 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 названное право должно реализовываться в рамках национальных правовых систем и конституций государств. Несмотря на то что Россия не поддерживает отдельные положения Декларации, как и любое другое демократическое государство, она стремится 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 Конституции РФ.

Следует отметить, что в России коренные малочисленные народы, так же как и коренные народы во многих других странах, являются национальными меньшинствами. Учитывая данный фактор, к регулированию отношений с участием представителей коренных малочисленных народов 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.², Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995 г.³

С учетом выработанных международных стандартов в России принят ряд федеральных законов, направленных на защиту прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. К числу та-

¹ Дипломатический вестник. 1994. № 3–4. С. 45–63.

² Московский журнал международного права. 1993. № 2. С. 170–173.

³ См.: Федеральный закон от 18 июня 1998 г. № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2833.

ких актов следует отнести Федеральные законы от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹, от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»², от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»³. Кроме того, положения, касающиеся защиты прав коренных малочисленных народов, содержатся в ЗК РФ, Федеральных законах от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁴, от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁵, от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»⁶, Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁷ и др.

Принятие указанных актов сыграло существенную позитивную роль в регулировании и защите прав коренных малочисленных народов Севера России. Главное достижение заключается в том, что впервые на законодательном уровне закреплена государственная поддержка данных народов Российской Федерации как самостоятельных субъектов права на традиционное природопользование, а в связи с этим – на защиту их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, что в целом соответствует международным подходам в области защиты прав коренных народов.

Законодательство Российской Федерации предусматривает ряд льгот и приоритетов для коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности этих народов, включая образование территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, установление особого правового режима использования земель, получение согласия этих народов на изъятие земель для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, получение лимитов на использование объектов животного мира и квот на вылов объектов водных биологических ресурсов, безвозмездное пользование земельными участками и др.

Официальное признание особого правового статуса коренных малочисленных народов, базирующегося на исконном праве на самоуправление и на земли традиционного природопользования, выступа-

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

² СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

³ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

⁷ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

ет одной из необходимых предпосылок такого развития. С помощью официально признанных прав коренные народы имеют возможность сохранять ценности традиционной культуры и в то же время осваивать атрибуты современного общества. Если традиционная культура – способ адаптации народов Севера к экстремальным природно-географическим условиям, то особый правовой статус – необходимое условие адаптации к современным социальным условиям¹.

Наиболее значимую роль в регулировании и защите прав коренных малочисленных народов на федеральном уровне играет принятый в развитие ст. 69 Конституции РФ Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Цели его принятия связаны с необходимостью комплексного правового регулирования жизненно важных проблем коренных малочисленных народов Российской Федерации. Названный Закон закрепил права малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, на защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, а также на осуществление территориального общественного самоуправления. Кроме того, он предусматривает возможность создания общин и иных объединений коренных малочисленных народов. В преамбуле Закона указано, что он устанавливает правовые основы гарантий прав коренных малочисленных народов, являясь, таким образом, базой для дальнейшего нормотворчества на федеральном и региональном уровнях.

Закон впервые определил понятие коренного малочисленного народа Российской Федерации. Согласно названному Закону *коренные малочисленные народы Российской Федерации* – это народы, проживающие в местах традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в России менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. Кроме того, в Законе осуществлена дифференциация лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, на тех, кто ведет традиционный образ жизни и для кого традиционное хозяйствование и занятие традиционными промыслами являются основными видами деятельности, а также тех, кто относится к малочисленным народам, постоянно проживает в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов, но для кого традиционное хозяйствование и занятие традиционными промыслами являются подсобными видами деятельности по отношению к основному виду деятельности в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти или органах местного самоуправле-

¹ См.: Попков Ю. В. Коренные малочисленные народы Севера в глобальном и региональном контексте // ЭКО. 2011. № 9. С. 71–88.

ния. При этом действие указанного Закона распространяется на обе категории лиц без установления каких-либо различий в их правовом положении.

На основе данного определения впоследствии в Федеральном законе «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» было закреплено определение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, под которыми понимаются «народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями» (ст. 1). Данное определение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации отличается только спецификой региона их проживания, к которому относится и территория Арктики России.

Как в первом, так и во втором определении используется численный критерий для обозначения коренных малочисленных народов. Данный критерий хотя и носит несколько искусственный характер, однако позволяет обеспечить защиту наиболее уязвимых групп населения из числа коренных народов.

Для обозначения конкретных коренных малочисленных народов по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 536-р¹ был утвержден Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации. Регламентация определения понятия коренных малочисленных народов и установление Единого перечня позволили разрешить определенные проблемы, касающиеся признания государством коренных малочисленных народов. Наряду с Единым перечнем названным распоряжением был утвержден Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Утверждение этого Перечня обусловлено требованиями положений законодательства Российской Федерации, в том числе НК РФ (в частности, ст. 333²), устанавливающего определенные дополнительные льготы в области налогообложения для представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (по перечню, утверждаемому Правительством РФ).

Вопросы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов данных народов, а также правовые

¹ СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. II). Ст. 1905.

основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления регламентируются Федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Общины представляют собой специфические формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам. Они образуются по кровно-родственному (семья, род) или территориально-соседскому признаку, основываются на равноправии ее членов, а также признании общинной собственности на основные средства производства. Исходя из Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹, который относит общины коренных малочисленных народов к числу самостоятельных организационно-правовых форм некоммерческого юридического лица², община вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых она создана. Такая предпринимательская деятельность в основном связана с их традиционными занятиями (охота, оленеводство, рыбная ловля и др.). В случае выхода из общины либо ее ликвидации члены общины имеют право на получение части ее имущества или компенсацию ее стоимости.

Отстояв свое право на особый путь развития, народы Севера продемонстрировали всему миру непреходящее значение традиционного образа жизни. Однако все отчетливее осознается необходимость экономического развития, предполагающего выход за пределы традиционности. Бизнес, доход, прибыль – это то, без чего вряд ли возможно достойное существование в современную эпоху. Более того, они становятся одним из условий сохранения в обновленном виде традиционной культуры и традиционных ценностей. Таким образом, перспективы развития коренных малочисленных народов Севера должны идти двояким путем: с одной стороны, важно иметь возможность сохранить традиционный образ жизни, основанный на соответствующих промыслах, с другой – очевидна необходимость достижения экономического развития, что предполагает включение в современный процесс модернизации, поскольку это развитие невозможно обеспечить в рамках лишь традиционных видов деятельности. Именно по такому пути идет развитие коренных народов других государств, расположенных в Арктике (Канада, США, Норвегия, Дания и др.).

В данном случае важно задействовать потенциал самих народов и повысить их ответственность за собственное развитие. Для этого необ-

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

² В связи с этим можно обратить внимание на то, что в предлагаемой новой редакции Гражданского кодекса РФ (проект № 47538-6, внесен Президентом РФ) в целях законодательно-нормативной экономики исключен данный вид юридического лица из закрытого перечня организационно-правовых форм, общину рассматривают как типовую разновидность в рамках формы «общественная организация». В целом такой подход можно признать оправданным, поскольку цели общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, даже с учетом специфики ее субъектного состава, могут быть достигнуты с использованием такой организационно-правовой формы, как общественная организация.

ходимо, в частности, совершенствование существующих социальных структур, органов политической самоорганизации и самоуправления данных народов, подготовки соответствующих специалистов. Например, может быть полезен опыт Скандинавских стран в вопросах как этнической самоорганизации народов, так и системы подготовки квалифицированных кадров¹. В России в связи с этим также нельзя не отметить позитивную практику Ямало-Ненецкого автономного округа, который в целях стимулирования предпринимательской активности коренных малочисленных народов Севера в рамках программы «Сохранение традиционного образа жизни, культуры и языка коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2012–2015 годы» осуществляет присуждение грантов индивидуальным предпринимателям из числа коренных малочисленных народов; индивидуально работающим мастерам, занимающимся народными художественными промыслами и народными ремеслами коренных малочисленных народов; общинам коренных малочисленных народов Севера, занимающимся видами традиционной хозяйственной деятельности².

Ряд прав на создание особо охраняемых природных территорий для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни предусмотрен для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Закон регулирует вопросы образования, охраны и использования таких территорий для ведения на этих территориях традиционного природопользования, сохранения биологического разнообразия, защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, сохранения и развития самобытной культуры этих народов. Однако на федеральном уровне данный Закон фактически не применяется из-за отсутствия должных механизмов создания и функционирования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Он требует серьезных конструктивных изменений в целях обеспечения согласованности содержащихся в нем норм с положениями Земельного кодекса РФ, прежде всего в части определения прав коренных малочисленных народов на территории традиционного природопользования.

На принципе использования водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования основывается водное законо-

¹ См.: Попков Ю.В. Указ. соч. С. 88.

² См.: О работе Ямало-Ненецкого автономного округа по созданию условий устойчивого развития народов Севера // Мир коренных народов. 2013. № 29. С. 26.

дательство, прежде всего Водный кодекс РФ. Согласно ВДК РФ при осуществлении указанными народами традиционного природопользования не требуется заключения договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование. В состав бассейновых советов входят в том числе представители общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, что обеспечивает им участие в разработке рекомендаций по охране и использованию водных объектов в границах бассейнового округа. В целях обеспечения реализации прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации устанавливается особый порядок использования коренными малочисленными народами водных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

При осуществлении традиционного рыболовства лица, относящиеся к малочисленным народам, и их общины имеют право применять традиционные методы добычи (вылова) водных биоресурсов, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность, устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека. В соответствии с Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹ им предоставлен облегченный порядок доступа к такому рыболовству: если оно осуществляется без предоставления рыбопромыслового участка, не требуется разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов, за исключением добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов.

К объектам особой охраны от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности относит места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации Федеральный закон «Об охране окружающей среды», что также обеспечивает дополнительные гарантии реализации прав данных народов.

Помимо законодательных актов, серьезную роль в обеспечении прав коренных малочисленных народов играют акты подзаконного уровня. К числу таких документов следует отнести уже упоминавшуюся Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р². Концепция направлена на объединение усилий

¹ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

² СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, включая объединения малочисленных народов Севера, для решения вопросов устойчивого развития этих народов. В свою очередь, устойчивое развитие этих народов предполагает укрепление их социально-экономического потенциала, сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей на основе целевой поддержки государства и мобилизации внутренних ресурсов самих народов в интересах нынешнего и будущих поколений.

На обеспечение устойчивого развития коренных малочисленных народов направлено и постановление Правительства РФ от 10 марта 2009 г. № 217 «Об утверждении Правил распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹. Целью этого постановления является софинансирование (на долевых началах с бюджетными ассигнованиями, выделяемыми из бюджетов субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы) мероприятий по экономическому и социальному развитию малочисленных народов, направленных на создание условий для устойчивого развития экономики традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, на развитие сферы образования, культуры и медицинского обслуживания этих народов, в том числе на проведение этнокультурных мероприятий, а также на модернизацию инфраструктуры в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Значительную роль в самоорганизации коренных малочисленных народов Российской Федерации играет Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, объединяющая 34 региональные организации. Ассоциация поддерживает тесные связи со своими региональными отделениями, координирует их деятельность, оказывает им помощь в решении всех вопросов. Ассоциация имеет специальный консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете ООН, является участником сессий рабочих групп ООН по вопросам коренных народов, а также сессий Комиссии по правам человека и Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов. Кроме того, она постоянный участник Арктического совета, учрежденного восемью странами Арктики: Норвегией, Данией, Швецией, Финляндией, Исландией, Канадой, США и Россией. При этом эксперты Ассоциации принимают

¹ СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1428.

участие в различных рабочих группах и программах Арктического совета.

Представители национальных организаций коренных малочисленных народов России входят в состав Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям¹. Это обеспечивает более четкое взаимодействие федеральных органов государственной власти с общественными объединениями коренных малочисленных народов, в рамках которого происходит обсуждение практики реализации государственной национальной политики Российской Федерации, рассмотрение концептуальных основ, целей и задач государственной национальной политики Российской Федерации, определение способов, форм и этапов ее реализации.

В развитие федерального законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов принят ряд законов и иных нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации. Указанными актами закрепляются права данных народов в области защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, сохранения самобытности в области языка и культуры. Развитие такого законодательства на региональном уровне способствует объединению усилий федерального центра и субъектов Российской Федерации в решении проблем коренных малочисленных народов, более полному учету интересов и специфики данных народов региональными органами власти.

В качестве положительного примера можно привести Ямало-Ненецкий автономный округ, где действует достаточно большой перечень законов, направленных на обеспечение государственной поддержки коренных малочисленных народов Севера и их общин². В настоящее время Ямало-Ненецкий автономный округ является одним из ведущих субъектов Российской Федерации по уровню сформированной законодательной базы, направленной на обеспечение прав коренных малочисленных народов Севера России.

¹ См.: Указ Президента РФ от 5 июня 2012 г. № 776 «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3135.

² См.: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 2005 г. № 114-ЗАО «О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2005. № 11/2; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 апреля 2010 г. № 48-ЗАО «О родных языках коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. 2010. № 2; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 декабря 2007 г. № 110-ЗАО «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2007. № 9/1; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 октября 2006 г. № 49-ЗАО «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2006. № 8; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 июня 2001 г. № 45-ЗАО «О Перечне труднодоступных, отдаленных местностей и территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2001. № 5–6 и др.

Рядом полномочий по поддержке факторий, доставке товаров на фактории, обеспечению дровами тундрового населения из числа коренных малочисленных народов Севера в автономном округе наделены органы местного самоуправления¹, что позволяет более эффективно решать указанные задачи, учитывая лучшую осведомленность муниципальных органов о проблемах жизнеобеспечения представителей данных народов.

Коренные малочисленные народы Севера проживают в основном в сельской местности автономного округа, из них около 40% ведут традиционный кочевой образ жизни. В связи с этим в округе разработана и действует специальная программа² поддержки аборигенного населения: строятся модульные фактории, комплексы по приему и переработке оленины, рыбы, дикоросов. Выделяются средства на обеспечение тундровиков связью, приобретение для них чумов, техники, печек-буржук и т.д. С финансовой точки зрения это очень недорогая помощь, но она позволяет коренным народам жить достойно – причем так, как они хотят.

Значительный опыт поддержки коренных малочисленных народов Севера накоплен и в ряде других северных регионов – в Республике Саха (Якутия), Красноярском крае, Сахалинской области, Ханты-Мансийском автономном округе. В частности, законами субъектов Российской Федерации регламентируются права коренных малочисленных народов Севера на защиту исконной среды обитания, традиционный образ жизни, хозяйствования и промыслы; на пользование родным языком; на сохранение и развитие народных художественных промыслов; на государственную поддержку общин данных народов; на сохранение, использование и охрану святыниц коренных малочисленных народов и др.

В качестве одной из новаций в законодательном регулировании и практике защиты прав данных народов в Республике Саха (Якутия) следует отметить появление нового института – Уполномоченного по

¹ См.: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 декабря 2007 г. № 143-ЗАО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по поддержке факторий, доставке товаров на фактории, обеспечению дровами тундрового населения из числа коренных малочисленных народов Севера» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2007. № 10/2.

² См.: Постановление правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 23 декабря 2011 г. № 1007-П «Об утверждении окружной долгосрочной целевой программы «Сохранение традиционного образа жизни, культуры и языка коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2012–2015 годы» (вместе с Методикой расчета показателей окружной долгосрочной целевой программы «Сохранение традиционного образа жизни, культуры и языка коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2012–2015 годы», Перечнем программных мероприятий и сроками реализации окружной долгосрочной целевой программы «Сохранение традиционного образа жизни, культуры и языка коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2012–2015 годы», Перечнем мероприятий окружной долгосрочной целевой программы «Сохранение традиционного образа жизни, культуры и языка коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2012–2015 годы» на 2012 год и Перечнем мероприятий окружной долгосрочной целевой программы «Сохранение традиционного образа жизни, культуры и языка коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2012–2015 годы» на 2013 год) // Красный Север. Спецвыпуск. 2012. № 1/3.

правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия), к полномочиям которого относится обеспечение гарантий государственной защиты прав коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Республики Саха (Якутия), признания и соблюдения этих прав органами государственной власти Республики Саха (Якутия), органами местного самоуправления, организациями и предприятиями, их должностными лицами. Уполномоченный не только рассматривает индивидуальные или коллективные жалобы граждан из числа малочисленных народов, но и при наличии информации о массовых нарушениях прав малочисленных народов либо в случаях, связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, принимает по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

Однако такой опыт пока носит единичный характер, при этом отсутствие практики деятельности данного Уполномоченного пока не позволяет дать полноценную оценку эффективности подобного института защиты. В то же время следует отметить, что в других субъектах Российской Федерации, например в Мурманской области, где также проживают коренные малочисленные народы Севера России и где существует должность Уполномоченного по правам человека, у данного должностного лица не только заместителя по данному направлению нет, но и в перечне его основных задач и полномочий нет даже упоминания об осуществлении им защиты прав данных народов.

Не все субъекты Российской Федерации обеспечивает целенаправленную защиту прав коренных малочисленных народов Севера России. Так, практически отсутствует специальное законодательство, направленное на защиту прав указанных этнических общностей, в Чукотском автономном округе, Республике Тыва, Республике Коми, Архангельской области, Магаданской области и некоторых других субъектах Российской Федерации. Представляется, что причинами такой ситуации являются: во-первых, неопределенность объемов полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, вызванная сохраняющимися проблемами в разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹; во-вторых, недостаточность финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, позволяющей решать указанные проблемы; в-третьих,

¹ См. об этом: Андриченко Л.В., Постников А.Е. Проблемы разграничения законодательных полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов России // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 28–37.

отсутствие политической воли руководителя субъекта Российской Федерации по решению указанных проблем, которое в сочетании с нечеткостью в определении полномочий субъекта Российской Федерации позволяет проводить такую пассивную политику.

Между тем именно на уровне субъекта Российской Федерации имеются реальные возможности учета всех особенностей в обеспечении развития коренных малочисленных народов Севера. Нельзя строить государственную политику в отношении коренных малочисленных народов Севера, рассматривая данные народы в качестве укрупненного, однородного, недифференцированного объекта управленческого воздействия. При таком подходе вряд ли можно рассчитывать на реальный практический эффект от ее реализации. В связи с этим следует заметить, что еще в Декларации ООН о правах коренных народов специально обращается внимание на то, что их положение «различно в разных регионах и в разных странах» и что «необходимо принимать во внимание важность национальных и региональных особенностей и различных исторических и культурных традиций». Данный факт не всегда учитывается в субъектах Российской Федерации. Без решения данной проблемы и осуществления индивидуального подхода органов государственной власти субъектов Российской Федерации к обеспечению прав каждого малочисленного народа, проживающего на их территории, Российская Федерация не решит проблем данных народов.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

А.Е. Постников,
*доктор юридических наук,
заведующий отделом конституционного права
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ*

Развитие Российской Федерации как демократического государства предполагает обеспечение участия в осуществлении публичной власти всего многонационального народа Российской Федерации. Выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 3) наряду с референдумом являются высшим непосредственным выражением власти народа. Многонациональность состава населения Российской Федерации обуславливает ситуацию, когда представители определенного народа оказываются в положении меньшинства, что требует дополнительных гарантий обеспечения их представительства в выборных органах власти.

Создание гарантий представительства коренных малочисленных народов в выборных органах государственной власти и органах местного самоуправления является важным проявлением решения более общей задачи защиты и обеспечения прав национальных меньшинств. В то же время для действительного решения этой задачи в силу специфики коренных малочисленных народов требуется особый правовой механизм, учитывающий реалии расселения и самоорганизации данных народов. Отсутствие такого механизма в законодательстве способно лишить данные народы в силу именно их малочисленности возможности эффективно участвовать в осуществлении публичной власти¹.

¹ Согласно Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» под коренными малочисленными народами понимаются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в России менее 50 тысяч человек и осознающие себя само-

В ряде международно-правовых документов предусмотрена обязанность государства обеспечивать эффективное участие национальных меньшинств в решении публичных дел, принятии решений, затрагивающих интересы национальных меньшинств. Так, в соответствии с Документом Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ (параграф 35) государства должны уважать права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, *на эффективное участие* в решение публичных дел, включая участие в делах, относящихся к защите и развитию самобытности таких меньшинств. Согласно параграфам 2 и 3 Декларации ООН о меньшинствах лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право *эффективно участвовать* в публичной жизни и *эффективно участвовать* в принятии решений на национальном и, где это возможно, на региональном уровне, касающихся меньшинства, к которому они принадлежат, или региона, в котором они проживают.

Соответствующие правовые нормы содержатся в Конституции РФ и ряде федеральных законов. В Конституции РФ регулирование и защита прав национальных меньшинств относится к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71). Кроме того, защита прав национальных меньшинств относится и к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72). Из этого следует, что по данным вопросам должны приниматься федеральные законы. В соответствии с федеральными законами субъекты Российской Федерации вправе принимать законы, устанавливающие дополнительные гарантии прав национальных меньшинств. В статье 69 Конституции РФ установлено обязательство гарантировать права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Рассмотрим систему законодательных актов в Российской Федерации, определяющих условия и порядок представительства малочисленных народов в выборных органах государственной власти и местного самоуправления, установленных федеральным законодательством. Это, прежде всего, акты избирательного законодательства.

Первым избирательным законом, принятым Государственной Думой, был *Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»*¹. Данный закон, регулируя гарантии избирательных прав граждан, конкретизировал и сами избирательные права. Были установлены в качестве обязательных принципы всеобщего, равного,

стоятельными этническими общностями. При этом для Республики Дагестан специально оговорено, что количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов определяются Государственным Советом Республики. Это связано с уникальным этническим составом населения данной Республики: там проживают представители более 30 наций, народностей и этнических групп.

¹ Российская газета. 1994. 10 декабря.

прямого избирательного права при тайном голосовании, определена нормативная основа институтов избирательного права, гарантирующих реализацию этих принципов. Институты избирательного права, рамочно определенные в данном законе, охватывали основные стадии избирательного процесса (образование округов, избирательных участков, составление списков избирателей, выдвижение кандидатов и их регистрация, предвыборная агитация, голосование и определение итогов голосования и установление результатов выборов). Данный федеральный закон создал организационную модель проведения выборов в Российской Федерации, в соответствии с которой подготовку и проведение выборов в Российской Федерации осуществляют избирательные комиссии. Следует отметить, что впоследствии разработка и принятие всех законов о выборах (как федеральных, так и субъектов Российской Федерации) происходили на матрице гарантий избирательных прав граждан, заданных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».

Данным Федеральным законом было установлено, что при образовании избирательных округов допускается отклонение от средней нормы представительства в местах компактного проживания коренных малочисленных народов не более чем до 30% в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 9). Также было предусмотрено, что законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации.

Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ и внесенные в него в 1999 г. обширные изменения² коренным образом изменили соотношение федерального и регионального избирательного законодательства. Данный закон стал постепенно утрачивать черты рамочного закона, и правовое регулирование вопросов формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления стало все больше переводиться в сферу ответственности федерального законодателя. В то же время вышеуказанные нормы, закрепляющие принципы правового регулирования представительства коренных малочисленных народов в выборных органах государственной власти и органах местного самоуправления, практически не претерпели изменений.

¹ СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

² СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

В настоящее время действует *Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»* от 12 июня 2002 г.¹ По объему нормативного регулирования и его детализации данный федеральный закон может быть охарактеризован в качестве нормативного акта, выполняющего функции квазиизбирательного кодекса. Несмотря на то что данный закон является весьма объемным и обладает свойством прямого действия, содержащегося в нем регулирования недостаточно для проведения выборов всех уровней. В частности, для проведения выборов в субъектах Федерации его нормы должны быть конкретизированы законами субъектов Федерации о выборах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и о муниципальных выборах. В статье 18 данного Федерального закона определено, что при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40%.

В Уставах субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы, устанавливались дополнительные гарантии избирательных прав, направленные на обеспечение представительства коренных малочисленных народов в представительных органах государственной власти и местного самоуправления. В частности, в Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 г. было предусмотрено, что три депутата от установленного числа депутатов Государственной Думы автономного округа избираются по единому многомандатному избирательному округу из числа коренных малочисленных народов Севера². В Уставе (Основном Законе) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 апреля 1995 г. устанавливалось, что выборы шести депутатов Думы автономного округа проводятся по мажоритарной системе по единому национально-территориальному избирательному округу, которым является территория автономного округа. Депутаты Думы автономного округа, избранные по единому национально-территориальному избирательному округу, составляют Ассамблею представителей коренных малочисленных народов Севера, ее председатель является заместителем председателя Думы. Впоследствии норма Устава автономного округа была скорректирована, и было установлено, что три депутата представляют коренные малочисленные народы в законодательном (представительном) органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Выборы трех

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² В 2009 году это положение было исключено.

депутатов проводятся по мажоритарной системе по многомандатному избирательному округу, которым является территория автономного округа. Данные уставные нормы конкретизировались в законах о выборах. В Ханты-Мансийском автономном округе также действовал Закон от 3 мая 2000 г. «О порядке проведения съезда коренных малочисленных народов Севера по выдвижению кандидатов в депутаты Думы Ханты-Мансийского автономного округа по единому пятимандатному избирательному округу»¹.

Рассмотрим подробнее действие правовых механизмов реализации гарантий представительства коренных малочисленных народов в избирательном законодательстве, касающихся особенностей образования избирательных округов и квотирования представительства:

1. Положение действующего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о возможности 40%-го отклонения от средней нормы представительства при образовании избирательных округов позволяет лишь более гибко подходить к образованию избирательных округов в местах компактного проживания коренных малочисленных народов, однако в нем не обозначено целевое назначение, а именно направленность на формирование благоприятных условий для представительства этих народов в выборных органах. Позитивный потенциал рассматриваемой нормы состоит в том, что она в некоторой степени способна приблизить границы избирательного округа к местам компактного проживания коренных малочисленных народов. Однако при проведении выборов законодательных органов субъектов Федерации указанные народы в силу своей малочисленности, как правило, не могут составлять большинства даже в пределах избирательных округов, численность избирателей на территории которых составляет 60% от установленной средней нормы представительства. Кроме того, даже в тех случаях, когда при проведении выборов в представительные органы муниципальных образований с помощью указанной нормы Федерального закона и получается максимально приблизить границы избирательного округа к территории компактного проживания представителей коренных малочисленных народов, совсем не обязательно, что в результате нарезки избирательных округов с 40%-м отклонением будет достигаться именно эта цель, а не будут решаться какие-либо иные задачи «избирательной географии», никак не связанные с обеспечением представительства коренных малочисленных народов в органах власти.

Таким образом, недостатком ст. 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является то, что ею не гарантируется представительство для коренных малочисленных народов в

¹ Утратил силу в 2003 г.

рамках крупных избирательных округов. Что касается избирательных округов с небольшим количеством избирателей, учет интересов коренных малочисленных народов при нарезке избирательных округов также никак нормативно не обеспечен ввиду отсутствия условия о целевом назначении использования нормы о возможности 40%-го отклонения от средней нормы представительства.

В связи с вышеизложенным целесообразно дополнить рассматриваемую норму Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положением о том, что образование избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов с отклонением от средней нормы представительства избирателей до 40% возможно при условии, что тем самым создаются дополнительные гарантии представительства коренных малочисленных народов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в представительном органе муниципального образования.

Вопрос об увеличении допустимых пределов отклонения от средней нормы представительства избирателей при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации неоднократно являлся предметом законодательных инициатив на федеральном уровне. В частности, в 2000 г. соответствующий законопроект вносился Думой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, однако был отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

7 февраля 2003 г. был принят Федеральный закон № 21-ФЗ «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации»¹, в котором была закреплена следующая норма: «В целях обеспечения представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренного Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», установить, что при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов Российской Федерации, включенных в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, допустимое

¹ СЗ РФ. 2003. № 6. Ст. 504.

отклонение от средней нормы представительства избирателей на выборах, указанных в статье 2 настоящего Федерального закона, устанавливается законом соответствующего субъекта Российской Федерации».

В статье 2 Федерального закона предусматривалось, что этот Федеральный закон распространяется только на правоотношения, связанные с выборами депутатов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, назначенными до вступления в силу настоящего Федерального закона.

До вступления в силу рассматриваемого Федерального закона выборы были назначены только в законодательный (представительный) орган государственной власти Республики Дагестан. Таким образом, задача обеспечения представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом приобрела исключительно частный, разовый характер и диктовалась не долгосрочными, а текущими политическими задачами. Данный подход представляется недостаточно обоснованным, поскольку не создает стабильных гарантий прав коренных малочисленных народов в сфере обеспечения их представительства в органах власти.

И в целом опыт обеспечения представительства коренных малочисленных народов Дагестана посредством использования института «национально-территориальных округов» нельзя признать удачным. Так, в законе Дагестана о выборах в Народное Собрание было предусмотрено, что для обеспечения представительства народностей в парламенте образуются национально-территориальные округа. Аналогичная возможность была установлена и применительно к выборам в представительные органы местного самоуправления. Это было связано с тем, что гарантированному представительству национальных меньшинств препятствует то обстоятельство, что во многих местностях данные меньшинства проживают не компактно. Так, до введения национальных округов при проведении выборов в представительный орган г. Кизилюрта получилось, что все 11 избранных депутатов являлись аварцами, составлявшими примерно 60% всего населения города. В то же время кумыки, русские и представители других национальностей не получили представительства. Именно эту проблему предполагалось решить введением национальных округов. Выборы в Народное Собрание в 1995 г. проводились по 48 территориальным округам, которые включали в себя административно-территориальные образования, где число избирателей было меньше единой нормы представительства либо где в основном проживало население преимущественно одной национальности. Решением Центральной избирательной комиссии Дагестана в тех населенных пунктах, где про-

живали избиратели разных национальностей, было создано 52 национальных округа.

На практике создание национальных избирательных округов приводило к ограничению пассивного избирательного права граждан, так как на определенных территориях гражданам в зависимости от их национальности могло быть отказано в регистрации кандидатами. Один из таких отказов явился основанием для проверки конституционности Закона Дагестана о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Конституционным Судом Республики Дагестан. Однако в Постановлении Конституционного Суда было указано, что ограничение, связанное с образованием национально-территориальных избирательных округов, не приводит к лишению права граждан быть избранными в представительные органы местного самоуправления по общим избирательным округам и национально-территориальным округам, соответствующим их национальности. Такой вывод, по мнению Суда, согласуется с содержанием ст. 4 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 г., в которой предусмотрены обязательства сторон принимать в необходимых случаях надлежащие меры с тем, чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к основной группе населения. В связи с этим стороны должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. При этом соответствующие меры не рассматриваются как акт дискриминации. Вместе с тем Конституционный Суд Дагестана отметил, что предусмотренные законами механизм и критерии обеспечения представительства народов Дагестана и образования национально-территориальных избирательных округов требуют дальнейшего законодательного совершенствования.

2. Федеральными законами и законами ряда субъектов Российской Федерации был предусмотрен механизм квотирования представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления.

Особенности проживания коренных малочисленных народов, их расселение по огромным труднодоступным территориям с недостаточно развитой транспортной и информационной инфраструктурой препятствуют эффективному участию их представителей в избирательных кампаниях. Таким образом, вполне обоснованной является постановка вопроса о создании гарантий реализации избирательных прав граждан, относящихся к коренным малочисленным народам, путем определения квоты их представительства в законодательных органах и представительных органах местного самоуправления. Эти гарантии были предусмотрены в Федеральном законе от 30 апреля

1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹. Статьей 13 устанавливалось: «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 Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ² данная статья была признана утратившей силу.

Рассматриваемая норма имела существенное значение для обеспечения права коренных малочисленных народов эффективно участвовать в общественной жизни, в частности путем избрания их представителей в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы муниципальных образований, хотя ее регулятивный потенциал не был вполне обеспечен. Основная проблема состояла в ее несогласованности с нормами Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации». Отмена указанной нормы привела к изъятию механизмов квотирования из законодательства субъектов Российской Федерации.

Как отмечала Т.Н. Константинова, в Республике Саха на первых выборах в органы местного самоуправления ни в одном из арктических улусов не были представлены коренные народы. На вторых выборах (2006 г.) только в Эвено-Бытантайском улусе был избран один депутат из числа малочисленных народов. Очевидной причиной отсутствия представительства малочисленных народов во властных структурах является отсутствие системы квот. Сдерживающий механизм заложен и в избирательной системе (мажоритарная и пропорциональная системы), которая не дает возможности для представительства малочисленных народов³. В отсутствие законодательных гарантий квотирования механизмы обеспечения представительства коренных малочисленных народов в представительных органах государственной власти и органах местного самоуправления приобретают исключительно политический характер, что представляется не соответствующим принципам правового государства.

Таким образом, отсутствие нормы о возможности установления квот представительства малочисленных народов в законодательных

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

² СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

³ См.: Константинова Т.Н. Представительство коренных малочисленных народов Севера в законодательных органах / Законодательная (представительная) власть: история и современность: материалы Республиканской научно-практической конференции, посвященной 100-летию Государственной Думы России (г. Якутск, 20 апреля 2006 г.). Якутск, 2006.

(представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации в действующем Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» существенно затрудняет решение задачи обеспечения полноценного представительства этих народов в органах власти, тем самым создаются препятствия для реализации установленного в общепризнанных нормах международного права принципа обеспечения эффективного участия национальных меньшинств в решении публичных дел.

Выход из этой ситуации видится в восстановлении рассматриваемой нормы Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Кроме того, для юридически корректного решения проблемы обеспечения представительства коренных малочисленных народов в выборных органах власти необходимо также внесение соответствующих изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации». В данных целях в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» целесообразно предусмотреть один из двух вариантов особенностей организации избирательного процесса на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов, обеспечивающих квотирование их представительства в законодательных органах и представительных органах муниципальных образований.

Первый вариант связан с созданием дополнительных гарантий реализации лицами, относящимися к этим народам, активного избирательного права. Суть его заключается в предоставлении права голосовать за кандидатов в депутаты, выдвинутых в рамках соответствующей квоты, исключительно избирателям, относящимся к коренным малочисленным народам. Эта конструкция может, например, реализовываться путем выдачи этим гражданам дополнительных бюллетеней для голосования за соответствующих кандидатов.

Второй вариант – создание дополнительных гарантий реализации пассивного избирательного права гражданами, относящимися к коренным малочисленным народам. В этом случае вводится особый порядок выдвижения кандидатов на квотируемые депутатские мандаты. Этот порядок должен обеспечивать решающую роль в определении кандидатур именно коренным малочисленным народам, что возможно, если субъектами выдвижения кандидатов будут различного рода формы самоорганизации коренных малочисленных народов. На местном уровне они представлены сходами, собраниями коренных малочисленных народов, а на уровне субъектов Российской Федерации – съездами, конференциями коренных малочисленных народов.

Второй вариант представляется наиболее предпочтительным. Он позволит не разделять электорат субъекта Российской Федерации или муниципального образования на голосующих за представителей коренных малочисленных народов и не голосующих за данных представителей, что предполагается в первом варианте. Такое разделение могло бы вызвать определенные осложнения как организационно-юридического, так и, что существенно, психологического свойства, поскольку для его реализации требуется формальное установление национальной принадлежности избирателя. Напротив, голосование всех избирателей субъекта Российской Федерации, муниципального образования за представителей коренных малочисленных народов позволит повысить авторитет депутатских мандатов данных представителей, что в конечном счете будет способствовать повышению общего уровня представительства интересов населения в законодательном органе, представительном органе местного самоуправления.

Реализация второго варианта квотирования представительства коренных малочисленных народов потребовала бы внесения дополнения в положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», определяющие порядок выдвижения кандидатов. Требовалось бы предусмотреть, что в случае установления законом субъекта Российской Федерации квоты представительства коренных малочисленных народов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, представительных органах муниципальных образований кандидаты (списки кандидатов) выдвигаются на съездах, конференциях, собраниях, сходах коренных малочисленных народов либо посредством иных форм (органов) самоорганизации (объединения) этих народов в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Указанное регулирование, как уже отмечалось, имело место в Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком автономных округах.

Кроме того, следует отметить, что для защиты прав коренных малочисленных народов следует использовать возможности не только мажоритарной, но и других избирательных систем. На необходимость использования различных избирательных систем в этих целях обращено внимание и в Лундских рекомендациях Верховного комиссара по правам национальных меньшинств ОБСЕ (1998 г.). На наш взгляд, с учетом протяженности северных территорий, на которых проживают коренные малочисленные народы, и неразвитости информационной и транспортной инфраструктуры использование мажоритарной избирательной системы при образовании многомандатного избирательного округа на всей территории субъекта Российской Федерации не всегда оправданно. Депутатов, баллотирующихся по такому крупному округу, не знают большинство избирателей. На практи-

ке в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре это обусловило большое количество голосов против всех кандидатов, и в результате не все депутатские мандаты оказывались заполненными. В связи с этим требовалось проведение довыборов депутатов. Для решения этой проблемы возможно использовать принципы пропорционального представительства при проведении выборов по указанным многомандатным избирательным округам. В данном случае речь не идет о формировании партий коренных малочисленных народов, что получило определенное распространение за рубежом. В этих целях более целесообразно обсудить вопрос о порядке выдвижения нескольких непартийных списков кандидатов из числа представителей коренных малочисленных народов.

Одной из альтернатив также является использование избирательной системы единственно передаваемого голоса, позволяющей максимально учесть предпочтения различных меньшинств.

Внесение в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указанных изменений и дополнений позволило бы создать необходимые предпосылки для обеспечения прав коренных малочисленных народов при проведении выборов в законодательные органы субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления. Данное федеральное регулирование позволит субъектам Российской Федерации более эффективно решать собственные задачи по защите прав коренных малочисленных народов, установленные Конституцией РФ.

3. Более эффективному участию коренных малочисленных народов с учетом особенностей их расселения могло бы способствовать внедрение новых юридических технологий голосования, к которым, в частности, относится дистанционное электронное голосование. В настоящее время в Российской Федерации около 1% избирателей проживают в отдаленных и труднодоступных местностях, при этом затраты на организацию голосования данной категории избирателей составляют до 10% всех затрат на организацию и проведение выборов. Важно то, что предоставление возможности дистанционного электронного голосования может послужить одним из факторов, способных повысить явку избирателей на выборах.

Федеральное избирательное законодательство не предусматривает возможности дистанционного электронного голосования, однако имеются определенные предпосылки для его проведения. Так, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» даны определения таких понятий, как «комплекс для электронного голосования», «электронное голосование» и «электронный бюллетень». Федеральным законом предусмотрено, что при проведении электронного голосования используются комплексы для электронного голосования.

Федеральный закон определяет, что при проведении выборов, референдума с применением комплекса для электронного голосования используется электронный бюллетень. Форма и текст электронного бюллетеня утверждаются соответствующей комиссией не позднее чем за 20 дней до дня голосования и должны соответствовать требованиям, предусмотренным Федеральным законом. В случае проведения повторного голосования текст электронного бюллетеня утверждается соответствующей комиссией одновременно с принятием решения о проведении повторного голосования.

Предусмотрено, что при проведении выборов, референдума вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование. По общему правилу, общее число избирательных участков, участков референдума, где проводится электронное голосование, не должно превышать 1% от числа избирательных участков, участков референдума, образованных на территории, на которой проводятся выборы, референдум, а если этот 1% участков составляет менее пяти, то электронное голосование проводится на всех этих пяти участках. При этом решение о проведении электронного голосования принимается Центральной избирательной комиссией РФ или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта Федерации. Однако в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» отсутствуют специальные нормы, позволяющие организовать дистанционное электронное голосование, то есть электронное голосование вне помещения для голосования.

Использование ГАС «Выборы» в ходе избирательного процесса регламентируется Федеральным законом от 10 января 2003 г. «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»¹. В соответствии с указанным Федеральным законом ГАС «Выборы» представляет собой информационную систему, которая призвана автоматизировать информационные процессы при подготовке и проведении выборов и референдума.

Практика применения различных технологий дистанционного электронного голосования в зарубежных странах выявила типичные риски возникновения нарушений избирательных прав граждан при использовании данной процедуры. Можно говорить о следующих возможных рисках при проведении голосования с использованием информационных технологий:

– ненадлежащее обеспечение тайны голосования в условиях необходимости идентификации избирателей перед голосованием и сохранения доказательственной силы информации о сделанном волеизъявлении;

¹ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

– вторжение извне в системы обработки голосов избирателей, поданных при помощи дистанционных электронных способов голосования, и связанная с этим необходимость обеспечения неизменности информации о волеизъявлении;

– сложность обеспечения наблюдения и контроля за процедурой дистанционного электронного голосования со стороны как непосредственных участников избирательных кампаний, так и общественности, призванных обеспечить доверие избирателей к результатам выборов.

Исходя из данных обстоятельств в России и должен быть выработан конкретный юридический механизм электронного голосования избирателей вне помещения для голосования, обеспечивающий полноценную реализацию и защиту избирательных прав граждан. Дистанционное электронное голосование избирателей должно рассматриваться как разновидность электронного голосования, предусмотренного Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В связи с этим необходимо внесение изменений, прежде всего, в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». При этом следует максимально подробно регламентировать порядок проведения электронного голосования избирателей вне помещения для голосования на избирательных участках, образованных в отдаленных и труднодоступных местностях. В Федеральном законе должны быть четко очерчены пределы дополнительного регулирования соответствующих процедур законами субъектов Российской Федерации.

Схема дистанционного электронного голосования применительно к российским условиям может выглядеть следующим образом: в случае, если избиратель в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, ему предоставляется право получить средство доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования. Срок получения такого средства должен быть установлен федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации соответственно уровню проводимых выборов. Представляется, что средство доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования указанный избиратель может получить исключительно в территориальной избирательной комиссии, поскольку она действует на постоянной основе и имеет возможность доступа к средствам ГАС «Выборы», которые будут использоваться для подведения итогов электронного голосования вне помещения для голосования.

Форма средства доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования, порядок его изготовления, получения избирателями, использования и учета, а также требования, предъявляемые

к передаче этих средств вышестоящими комиссиями нижестоящим комиссиям, полагаем, должны утверждаться Центральной избирательной комиссией РФ либо по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации.

Избиратель, получивший в территориальной избирательной комиссии средство доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования, должен быть исключен из списка избирателей, составленного данной избирательной комиссией. При этом в обязанности территориальной избирательной комиссии будет входить составление реестра выдачи средств доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования, что является дополнительной гарантией учета избирателей, решивших проголосовать дистанционно. В таком реестре указываются фамилия, имя и отчество, год рождения, адрес места жительства избирателя. В свою очередь, при получении в территориальной избирательной комиссии средства доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования избиратель будет обязан расписаться в реестре выдачи средств доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования, указав серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. После этого избиратель исключается из списка избирателей, составленного территориальной избирательной комиссией.

Соответственно, предлагается установить механизм учета избирателей, проголосовавших с использованием средства доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования. Такие избиратели должны дополнительно включаться территориальной избирательной комиссией в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией РФ, в список избирателей.

Процесс голосования посредством систем дистанционного электронного голосования принципиально не отличается от процесса голосования при помощи традиционных бумажных бюллетеней. Избирателю, получающему с помощью ключа электронной цифровой подписи доступ к специальному веб-сайту, предоставляется бюллетень в электронной форме, в котором им отмечаются кандидаты (списки кандидатов), за которых он желает отдать свой голос.

Важной правовой гарантией обеспечения защиты свободного волеизъявления избирателей в Российской Федерации является то, что такое голосование может проводиться на строго определенном количестве участков. Перечень участков и мест, где проводится электронное голосование избирателей вне помещения для голосования, должен определяться Центральной избирательной комиссией РФ или избирательной комиссией субъекта Российской Федерации по ее поручению. При проведении электронного голосования избирателей вне помещения для голосования должны использоваться только технические средства Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Принципом функционирования

системы электронного голосования должна быть закрытость информации о результатах волеизъявления конкретного избирателя.

Для обеспечения наблюдения и контроля за процедурой дистанционного электронного голосования необходимо, чтобы наблюдатели, кандидаты или их доверенные лица, уполномоченные представители или доверенные лица избирательных объединений заблаговременно информировались соответствующими избирательными комиссиями о перечне участков и мест, где проводится электронное голосование избирателей вне помещения для голосования, а также о количестве проголосовавших на соответствующих территориях.

Итоги голосования при проведении электронного голосования вне помещения для голосования должны подводиться территориальными избирательными комиссиями.

Научно-популярное издание

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА – ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА
А Л Ь М А Н А Х

Ответственный редактор
академик РАН Т.Я. Хабриева

Отв. за выпуск Л.С. Колобова

Подписано в печать _____
Формат 70×100/16. Бумага офсетная. Гарнитура *JournalC*
Печать офсетная. Печ. л. 17,5.
Тираж _____

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа

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



Вниманию читателя предлагается первый научно-популярный альманах, открывающий цикл правовых исследований, посвященных поиску путей обеспечения мира и плодотворного международного сотрудничества в Арктике, бережного освоения и сохранения этой уникальной природной территории, значение которой неуклонно возрастает не только для национальных интересов России, но и для всего человечества.

Авторы используют богатый арсенал юридической науки, опираясь на положения современных документов стратегического планирования развития Арктической зоны России, раскрывая правовые основы государственного управления, сопоставляя отечественный и зарубежный опыт правового регулирования общественных отношений на арктических и субарктических территориях, анализируя успехи и трудности федерального, регионального и муниципального регулирования промышленной, транспортной, энергетической, строительной и иной хозяйственной деятельности в полярных условиях.

В работе изложены перспективы развития Ямало-Ненецкого автономного округа – форпоста России в Арктике, особое внимание уделено правовому статусу проживающих там коренных малочисленных народов; предлагаются модели государственно-правового воздействия на хозяйственную и иную деятельность в российском полярном секторе, разработанные на основе данных гуманитарных и естественных наук.

The first popular science almanac, which opening the cycle of legal research to finding ways of ensuring peace and fruitful international cooperation in the Arctic and careful development and preservation of this unique natural area, will present for readers attention. The value of the Arctic constantly increasing not only the national interests of Russia and for all world.

The authors use the approaches of legal science, relying on the provisions of the strategic planning documents of development of the Arctic zone of Russia. The legal principles of public administration, comparing domestic and foreign experience of legal regulation of social relations in the Arctic and subarctic areas considered in this book. The Almanac provides an overview the successes and challenges of federal, regional and municipal regulation of industry, transport, energy, bilding and other economic activities in difficult polar conditions.

The perspectives for development of the Yamal - Nenets Autonomous Region, Russia's Outpost in the Arctic, discussed. The legal status of indigenou peoples; the models of public regulation of the economic and other activities in the Russian Arctic sector, developed on the basis of data of the social and natural sciences, are proposed.

